Bärbel Heide Uhl

Die Sicherheit der Menschenrechte

Bekämpfung des Menschenhandels zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz

[transcript] EditionPolitik

Bärbel Heide Uhl
Die Sicherheit der Menschenrechte

Edition Politik | Band 20

Bärbel Heide Uhl ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet seit 1994 gegen Menschenhandel in verschiedenen europäischen Ländern. Sie ist Mitbegründerin des mittel- und osteuropäischen NGO-Netzwerkes »La Strada«, arbeitete u.a. für die OSZE in der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien und für das OSZE Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSCE/ODIHR), als Sachverständige in EU-Beitrittsprogrammen in der Türkei, Kroatien und Rumänien sowie für den Europarat und die UNODC. Bis 2011 war sie Vorsitzende der EU-ExpertInnengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel in Brüssel.

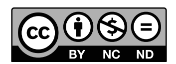
Bärbel Heide Uhl

Die Sicherheit der Menschenrechte

Bekämpfung des Menschenhandels zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz

[transcript]

D 188



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld
Lektorat & Satz: Bärbel Heide Uhl
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-8376-2640-7
PDF-ISBN 978-3-8394-2640-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *http://www.transcript-verlag.de*
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: *info@transcript-verlag.de*

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen

3P's	Prevention, Protection, Prosecution
9/11	Terroranschläge am 11. September 2001
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
CCTV	Closed Circuit Television
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEE-CIS	Central and Eastern Europe Commonwealth of Independent States
CERD	Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
CIA	Central Intelligence Agency
CoE	Council of Europe
CoS	Copenhagen School of Security

CSS	Critical Security Studies
CTM	Counter Trafficking Module
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEVAW	Declaration on the Eliminiation of Violence against Women
ECHR	European Convention on Human Rights
EDU	European Drug Unit
EO	Executive Order
EU	European Union
GA	General Assembly
GAATW	Global Alliance Against Traffick in Women
GAO	United States Government Accountability Office
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting
HHS	Department of Health and Human Services
HR	Human Rights
IB	Internationale Beziehungen
ICMC	International Catholic Migration Commission
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development

ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IGO	Intergovernmental Organisation
ILO	International Labour Organization
IO	International Organization
IOM	International Organization for Migration
IR	International Relations
MARRI	Migration, Asylum and Refugee Regional Initiative
MR	Menschenrechte
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organisations – Nichtregierungsorganisation
NRM	National Referral Mechanism
NSDP	National Security Presidential Directives
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OK	Organisierte Kriminalität
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

R2P	Responibility to Protect
SOP	Standatd Operation Procedure
SPTF	Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings in South Estern Europe
StGB	Strafgesetzbuch
STV	Stichting tegen Vrouwenhandel
TIP	Trafficking in Persons
TRM	Transnationale Referral Mechanism
TVPA	Victims of Trafficking and Violence Protection Act
TVPRA	Trafficking Victims Reauthorization Act
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UN.GIFT	United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking
UNDP	United Nations Development Programme
UNGA	United Nations General Assembly
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF	United Nations Children's Fund
UIFEM	United Nations Development Fund for Women
NMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNO	United Nations Organisation
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crimes
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organised Crime
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USD	US Dollar
VAPP	Victim Assistance and Protection Package
VoT	Victim of Trafficking

Vorwort

Wissenschaftliche Arbeiten entstehen nicht nur in einsamen Forschungsprozessen, sondern auch durch den kommunikativen Austausch mit KollegInnen in der akademischen und in der politischen Welt. Die Ideen der vorliegenden Arbeit sind im Laufe einiger Jahre an verschiedenen Orten im Rahmen meiner operativen und akademischen Arbeit der Anti-Menschenhandels-Politik gereift und durch den Austausch mit KollegInnen weiter gewachsen.

Mein Dank gilt zu allererst Prof. Dr. Barbara Riedmüller für die kontinuierliche Begleitung und die vielen wertvollen inhaltlichen und methodischen Hinweise. Das von ihr geleitete DoktorandInnen-Colloquium am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin gab mir darüber hinaus die Möglichkeit, meine Arbeitsergebnisse regelmäßig einer kritischen und konstruktiven Reflektion zu unterziehen.

Prof. Dr. Ryszard Piotrowicz danke ich für die Begleitung, die zahlreichen anregenden Gespräche und die hilfreiche Orientierung im Bereich der internationalen Menschenrechtsverfahren.

Ich möchte den KollegInnen aus folgenden Institutionen und Organisationen danken für die gemeinsame Arbeit und das konstruktive Ringen um Ideen:

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien, OSZE-Mission in Belgrad, OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, La Strada - europäisches NGO-Netzwerk in Prag, Kiev, Minsk, Sofia, Amsterdam, Skopje, Warschau

und Chisinau sowie die La Strada International NGO Platform, EU Experts Group on Trafficking in Human Beings in Brüssel, School of Advanced Research unter der Leitung von Prof. Dr. Carole S. Vance in Santa Fe, U.S. Sate Department International Leadership Visitor Programme und dem KOK e.V. in Berlin.

Mein besonderer Dank gilt darüber hinaus Tuba Dündar, Ulrike Gatzke, Jyothi Kanics, Dr. Martina Kopf, Prof. Dr. Alice M. Miller, Gabriele Reiter, Prof. Dr. Svati P. Shah, Dr. Claudia Vorheyer, Marjan Wijers und Prof. Dr. Monika Wohlrab-Sahr.

Dr. Arndt Buschmann (†2014), Helmut Butterweck und Prof. Dr. Dr. Harald Uhl danke ich für die Ermutigung und Unterstützung. Für ihren Humor, Hartnäckigkeit und Weisheit, sowie bibliothekarische Dienste und Korrekturlesen bedanke ich mich bei meiner ‚peer group' Katrin Buschmann, Dr. Sigrid Gronbach, Martina Školníková, Eckart Schulz und Margit Wagner.

Die Arbeit ist der österreichisch-deutschen Theologin und Pfarrerin Waltraude Butterweck geb. Uhl (1937-1999) gewidmet. Es war ein Glück, ihre Tochter zu sein.

Einleitung

„Der eigentliche Kontrast, der mich beschäftigt, ist nicht zwischen Opfer und Täter, sondern zwischen Opfersein und Freisein."
(RUTH KLUEGER)[1]

Menschenhandel ist seit dem Ende des Kalten Krieges in Europa und im internationalen Raum ein öffentlichkeitswirksames Thema, das in regelmäßigen Abständen in Medien und Politik verhandelt wird. Die Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema Menschenhandel schlägt sich auch in den politischen Institutionen von Nationalstaaten und internationalen Akteuren nieder: Die US-amerikanische Regierung hat Anfang der 2000er Jahre eine spezialisierte hochrangige Cabinet Level Intergovernmental Working Group unter dem Vorsitz des/der AußenministerIn eingerichtet, die EU-Kommission hat 2003 eine unabhängige Expertengruppe konstituiert, die UNO 2005 einen Sonderberichterstattungsmechanismus, die OSZE hat 2004 eine Sonderrepräsentantin berufen, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) verfügen über spezialisierte Abteilungen und zahlreiche EU-

1 Zitat entnommen aus der Filmdokumentation „Das Weiterleben der Ruth Küger", Regie: Renata Schmidtkunz (2011), siehe unter: http://oe1kalender.orf.at/lottery.php?show=1162.

Mitgliedstaaten haben nationale Berichterstattungsstellen etabliert. Die Liste von anti-trafficking-Institutionen könnte beliebig fortgesetzt werden und zeigt die große Bedeutung, die Menschenhandelsbekämpfung auf den nationalen und internationalen politischen Agenden innehat.

Mit der Verabschiedung der United Nations Convention against Transnational Crime (UNTOC) in Palermo 2000 hat die internationale Gemeinschaft erstmalig eine völkerrechtlich bindende Definition des Straftatbestands Menschenhandel eingeführt. Dies ermöglichte auf der einen Seite, die Menschenhandelspolitik begrifflich klar abzustecken und Politiken im internationalen Raum entsprechend anzupassen; auf der anderen Seite hatte die UNTOC zur Folge, dass Menschenhandel im internationalen Strafrecht festgeschrieben wurde. Damit verschob sich die diskursive Rahmung der Menschenhandelspolitiken zu Gunsten der Sicherheitspolitik.[2]

Seit Anfang des 20. Jahrhundert vereinte das Politikfeld Menschenhand im internationalen Raum verschiedene Diskursstränge: Internationale Regelwerke definierten bereits 1904 Menschenhandel als „weißen Sklavenhandel für unmoralische Zwecke“[3]. In den nachfolgenden Jahrzehnten wurden weitere internationale Vertragswerke durch Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteure genutzt, um Strategien gegen Menschenhandel in den nationalen Gesetzgebungen zu verankern. Als Referenz wurden folgende diskursive Rahmungen und ihre entsprechenden internationale Vertragswerke herangeführt: Zwangsarbeit (ILO-Konventionen 1930 und 1957), Prostitutionsregelungen (UN-Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, 1949), Diskriminierung von

2 Politische und rechtliche Maßnahmen gegen Menschenhandel werde ich jeweils abwechselnd als anti-trafficking-Politik, Bekämpfung gegen Menschenhandel oder Anti-Menschenhandel bezeichnen.

3 International agreement for the Suppression of the White Slave Trade, Paris 1904.

und Gewalt gegen Frauen (UN-CEDAW-Konvention 1979) und Migration (UN-Konvention zum Schutz der Wanderarbeiter 1990).
Das vielschichtige Diskursfeld der anti-trafficking-Politiken wurde durch die Ereignisse von 9/11 erneut einer Verschiebung hin zur internationalen Sicherheitspolitik unterworfen. In der vorliegenden Arbeit untersuche ich das Spannungsfeld der Menschenhandelspolitik vor allem zwischen den als gegensätzlich wahrgenommenen Politikfeldern der Sicherheitspolitik und dem Menschenrechtsschutz.

Im Mittelpunkt steht eine Diskursanalyse von politischen Schlüsseldokumenten, die zum einen vier unterschiedlichen Policy-Ebenen entnommen sind (Rechtsdokumente, optionale Leitlinienvorgaben, Reden und programmatische Dokumente) und zum anderen verschiedene Akteursebenen repräsentieren (Nationalstaat USA, internationale und supranationale Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen und ad-hoc- und prozessorientierte Strukturen).

Die Auswahl der Schlüsseldokumente trägt den verschiedenen Policy- und Akteursebenen Rechnung und wurde darüber hinaus von zeitlichen Aspekten bestimmt. Die Idee war, eine genaue Analyse der Dokumente um die ‚Sollbruchstelle' der Jahre 2000 und 2001 herum durchzuführen, damit der vermutete Wandel in der Menschenhandelspolitik durch die UNTOC und die politischen Nachwirkungen von 9/11 nachgezeichnet werden kann.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 1 werden eingehend die theoretischen Grundlagen aus den Internationale Beziehungen (IB), und der Gouvernmentalität diskutiert und methodischen Fragen der empirischen Dokumentenanalyse als Diskursanalyse herausgearbeitet. Kapitel 2 beschäftigt sich mit kritischen Menschenrechtstheorien und -konzeptionen, denen in Kapitel 3 der Begriff der Sicherheit in historischer und konstruktivistischer Lesart folgt. Die Versicherheitlichungstheorien der so genannten Kopenhagener Schule steht dabei im Mittelpunkt. Aus den Theorieansätzen zu Menschenhandel und Sicherheitspolitik von Claudia Aradau werden die grundlegenden theoretischen Fragen der Arbeit abgeleitet. Sie bilden die Grundlage für die in Kapi-

tel 4 durchgeführte Dokumentenanalyse. In den Schlussbetrachtungen werden die Ergebnisse abschließend zusammen gefasst.

Die Zeichnung der UNTOC und des Palermo-Protokolls durch die internationale Gemeinschaft förderte die zunehmende Verrechtlichung der Menschenhandelsdefinition und die Verortung in einen internationalen strafrechtlichen Diskurs. Durch die Ereignisse von 9/11 und der in Folge geprägten Versicherheitlichung der Internationalen Politik wurde durch die US-Adminstration unter Präsident Bush die Menschenhandelsbekämpfung sicherheitspolitischen Instrumenten angepasst, die auch die Verabschiedung der ‚National Security Presidential Directive 2003' zum Thema Menschenhandel beinhalten. Die Übersicht der Fallstudien nach dem Jahr 2000 gibt einen Einblick in die zahlreichen Reden der US-amerikanischen politischen Elite zum Thema Menschenhandel. Diese Reden sind alle stark geprägt durch Sicherheitsbedenken gegenüber den ‚moralischen und sittlichen Bedrohungen', die durch den Menschenhandel weltweit verbreitet werden.

Die Untersuchung wird von folgenden Fragestellungen geleitet

- Wie verortet sich das Politikfeld der Menschenhandelsbekämpfung (Menschenhandel) im Spannungsfeld von Menschenrechtsschutz und Sicherheitspolitik?
- Wird die Umsetzung der Politik nach 9/11 und dem Palermo-Protokoll von neuen Typen von Organisationen ausgeführt?
- Welche Akteure haben zum Wandel beigetragen und wie sind sie legitimiert?

Dabei liegen folgende Forschungshypothesen zugrunde:

- Menschenhandel war vor dem Palermo-Protokoll und 9/11 ein Spezialisierungsdiskurs von Gewalt gegen Frauen in einer dominierenden nationalen Ordnung.
- Die Bekämpfung von Menschenhandel nach Palermo und 9/11 fördert die Sicherheitspolitisierung (securitization) des Menschen-

rechtskonzepts und stellt den gehandelten Menschen als Opfer in das Zentrum staatlicher, nichtstaatlicher und internationaler Interventionen.

- Die Frage der Rechtfertigung von anti-trafficking-Akteuren und Programmen stellt sich aufgrund der Internationalisierung des Politikfeldes neu.

1. Methodische und theoretische Überlegungen

Die Zeichnung der UN-Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Kriminalität und dessen Zusatzprotokoll zur Unterdrückung und Vorbeugung des Menschenhandels, insbesondere von Frauen und Kindern durch die Vertragsstaaten (das sog. Palermo-Protokoll) im Dezember 2000 hat erstmals der internationalen Gemeinschaft einen international verbindlichen normativen Rahmen zur Definition und Bekämpfung des Menschenhandels zu Grunde gelegt. Der rechtliche Umgang mit der Prostitution wurde in diesem Vertragswerk der Kompetenzhoheit der Vertragsstaaten überlassen.[4]

Der international rechtlich bindenden Definition von Menschenhandel liegen Maßnahmen, Politiken und Rechtsinstrumente aus facettenreichen Schichten historischer und gesellschaftspolitischer Diskurse, einschließlich Sklaverei, Migration, Prostitution, Gewalt gegen Frauen und Zwangsarbeit zu Grunde.

Der historische anti-trafficking-Diskurs jedoch wird in der gegenwärtigen Diskussion zur Menschenhandelspolitik weitgehend ignoriert. Als Ausgangspunkt für anti-trafficking-Maßnahmen wird fast aus-

4 United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000. http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf.

schließlich durch die operativen Akteure aber auch im akademischen Diskurs der Fall der Berliner Mauer festgelegt.[5]

Politische Artikulationen zur Bekämpfung von Menschenhandel finden sich seit der Renaissance der Menschenhandelsdebatten in den 1990er Jahren in der Dichotomie von Menschenrechtsschutz und Sicherheitspolitik.[6] Dabei werden von politischen Entscheidungsträgern und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beide Strategien als konkurrierend und sich gegenseitig ausschließend beschrieben. Das Europäische Parlament befand bereits 1996:

„[The European Parliament] stresses the need to see trafficking in women first and foremost from the point of view of the victims and to treat it as a violation of women's fundamental human rights, rather than seeing it exclusively in terms of the fight against organised crime or illegal immigration; [the European Parliament] believes that to ignore this aspect risks marginalizing the women concerned and sending them underground, where they have no hope of protection from further abuse."[7]

Die Betonung der Menschenrechte in den 1990er Jahren war stark beeinflusst durch die UN-Weltkonferenzen zu Menschenrechten (Wien 1993) und Frauen (Peking 1995). Die 1990er Dekade zeichnete sich durch eine „exploding power of human rights" (Miller 2004: 20) aus und prägte den internationalen Diskurs in der Suche nach einer Neuordnung der internationalen Politik durch das Ende des Kalten Krieges.

5 Siehe Roth 2012.

6 Zur historischen Debatte von Menschenhandel im 19. Jahrhundert und Anfang des 20. Jahrhunderts siehe Venla Roth (2012) und Regina Schulte (1991).

7 Art. 4 Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on trafficking in women for the purpose of sexual exploitation (COM(96)0567 C4-0638/ 96). Official Journal C 014, 19/01/1998 P. 0039.

Sie brachte eine Fülle von neuen politischen Akteuren hervor, die als Nichtregierungsorganisationen (NGOs), als zwischenstaatliche (IGOs) und internationale Organisationen (IOs) in internationalen politischen Foren an einer zunehmenden Verrechtlichung und Institutionalisierung von Menschenrechen arbeiteten (Schimmelpfennig 2008: 266).

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist die Verzahnung von Menschenrechtspolitik und Sicherheitspolitik am Beispiel der Anti-Menschenhandelsstrategien.

Der Untersuchung liegt die Annahme zugrunde, dass eine Verschmelzung der beiden Zugänge zu Menschenhandelsstrategien – der Menschenrechtsschutz und die Sicherheitspolitik – stattfindet und diese daher nicht zwei rivalisierende Konzepte sind. Ich gehe im Folgenden davon aus, dass sich die beiden Konzepte aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht widersprechen, sondern die Sicherheitspolitik in der Anti-Menschenhandelspolitik nicht ohne die Anti-Menschenrechtsrhetorik gedacht werden kann und beide gleichsam als Folien über der Menschenhandelspolitik liegen.

Welche theoretischen Rahmenbedingungen können zu Grunde gelegt werden, um den normativen Wandel von Menschenhandelspolitiken in der internationalen (und nationalen) Politik zu erklären?

1.1 THEORETISCHE ANSÄTZE DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN (IB)

Politische Diskurse können nicht von Akteuren und Instrumenten, also der Polity, getrennt werden. Ähnlich wie in der Sicherheitspolitik bedingen sich auch in der Menschenrechtspolitik Diskurse und Institutionen gegenseitig. Die zunehmende Verrechtlichung der Menschenrechtsdeklaration trägt ebenso zum Entstehen neuer Akteure bei wie die Globalisierung des nationalstaatlichen Regierens (Zürn 1998: 66). Die dominierenden Akteure der Menschenhandelspolitiken befinden sich in einem Bezugsdreieck von Nationalstaaten, nichtnationalstaatlichen Akteuren (NGOs, IGOs) und Ad-hoc-Prozessen (informelle

Gruppen, regionale Initiativen, Konferenzen, z.B. der Balkanstabilitätspakt Task Force (SPTF), die Ostseerat Task Force oder das europäische NGO-Netzwerk ‚Compact‘).

Die Policy-Analyse stellt die Frage, auf welche Politikfelder der Menschenhandelsdiskurs zurückgreift und auf welche Art und Weise die verschiedenen Politikfelder in ihrer Eigenständigkeit erkennbar bleiben oder sich gegenseitig zu einem neuen Feld vermischen. Dazu müssen zunächst die unterschiedlichen substantiellen Politikbereiche identifiziert werden, um dann in einem weiteren Schritt die Interdependenzen der beteiligten Akteure herauszufiltern und deren Wirkung auf das Politikfeld der Menschenhandelsbekämpfung zu untersuchen.

Politische Festlegungen und Äußerungen zu Menschenhandel zeichnen sich vor allem durch ihre nichtverrechtlichte Natur aus, z.B. in Form politischer Deklarationen, Empfehlungen und Maßnahmenkatalogen. Auch die Akteursebene bietet eine schwer überschaubare Vielfalt an internationalen Institutionen und Prozessen, die weit über die jeweiligen nationalstaatlichen Sphären ragen.

Für das Nachzeichnen der Entstehung, der Wirkung und des Wandels von anti-trafficking-Diskursen im politischen Raum, können theoretische Ansätze der Internationalen Beziehungen (IB) zu Grunde gelegt werden, da sie Erklärungsmuster bieten, die über die Handlungs- und Gestaltungsräume der Nationalstaaten hinausgehen.

In der IB-Forschung haben sich in den letzten Dekaden verschiedene Variationen von institutionalistischen Theorien herausgebildet, um die Bedeutung von Institutionen und Institutionalisierungen zu untersuchen (Risse 2003).

Durch die sich ändernde Dynamik der Handlungslogiken von Akteuren und ihren Einfluss auf Strukturen kann Wandel in Institutionen und Regimen erklärt werden. Dies ist nicht möglich bei einem neorealistischen Theorieansatz, der Nationalstaaten als ausschließlich am eigenen Macht- und Ressourcenerhalt orientiert versteht und somit den internationalen Raum als ein anarchistisch geprägtes Strategiefeld für die Erhaltung und Vergrößerung von nationalstaatlichen Machtansprü-

chen sieht. Dieses Szenario sieht keine normative oder prinzipielle Veränderung vor (Lemke 2002: 17).

Der Theorieansatz des Institutionalismus schafft einen Analyserahmen, der die politischen und gesellschaftlichen Prozesse im internationalen Raum thematisiert und systematische Untersuchungen ermöglicht, die den unterschiedlichen Akteursformaten Rechnung tragen: „Institutions matter, they exert clearly identifiable and independent effects on political life.“ (Risse 2002: 597).

Der folgenden Untersuchung liegt also der theoretischen Rahmen des Institutionalismus zu Grunde, um die Einflüsse der nichtstaatlichen Akteure, die jenseits der Interdependenz der Nationalstaaten und des Regimes – völkerrechtliche Strukturen und Abkommen im Rahmen der UN, regionale Bündnisse wie die OSZE oder der Europarat – liegen.

Die theoretischen Ansätze zur Verrechtlichung zwischenstaatlicher oder multilateraler Kooperationen (Regime) wie auch die der Interdependenz gehen davon aus, dass die Nationalstaaten als federführende Akteure die (internationalen) Geschicke leiten. Die so entstandene Mehrebenenpolitik (Zangl/Zürn 2003) erweitert deutlich den analytischen Raum, da der anarchistisch geprägte zwischenstaatliche Raum strukturell verzahnt ist, wodurch die Entstehung neuer Handlungsdynamiken evoziert wird.

> „[Die Regimeanalyse] ist Teil eines neoinstitutionalistischen Forschungsprogramms, welches auf der Überzeugung beruht, dass die Weltpolitik von einem zunehmend dichter werdenden Netz trans- und internationaler Institutionen geprägt wird. Weltpolitik ist demnach mehr als nur die grenzenlose Verfolgung des Eigeninteresses macht- und wohlfahrtshungriger Nationalstaaten. Weltpolitik ist vielmehr nur unter Berücksichtigung der heute weit über 300 internationalen Organisationen und etwa ebenso vielen internationalen Regimen zu verstehen.“ (Zürn in: Albrecht/Volger 1997: 435, zitiert nach Lemke 2008: 26)

Die Handlungslogiken der unterschiedlichen anti-trafficking-Akteure resultieren aus den verschiedenen Politikbereichen, die wiederum auf unterschiedlichen Normen und Prinzipien beruhen. Die Frage nach der

Ausrichtung von Handlungen greift das konstruktivistische Erklärungsmuster auf, das eine „intersubjektive Bedeutung in politischen Zusammenhängen" herstellt (Lemke 2008: 36): Nur wenn Akteure die gleichen Normen und Prinzipien teilen, können sie sich auf eine gemeinsame Realität verständigen. Diese bildet dann die Grundlage für ein gemeinsames Handeln im internationalen Raum.

Nach Risse befindet sich die konstruktivistische Methode in der „ontologischen Mittelposition zwischen Individualismus und Strukturalismus" (Risse 2003: 6) und betrachtet daher die wechselseitige Bedingung von Akteur und Struktur.

„While rationalist institutionalism brackets actors' preferences and, thus, leaves the origins of miced motive games unexplained, constructivists' emphasis on the endogeneity of interests has often produced narratives with little generalizability." (Risse 2002: 612)

Um in der konstruktivistischen Analyse Entwicklungen vorhersagen zu können, muss die ‚agency', die Handlungskompetenz, analysiert werden. ‚Agency-centred work' in einer konstruktivistischen Perspektive bezieht sich auf „moralisches Unternehmertum" (Risse 2002: 612) und erklärt, welche Bedingungen vorliegen müssen, damit diese Gruppen (domestic public interest groups, epistemic communities or transnational advocacy networks) erfolgreich sind (ebenda: 613).

Akteure benötigen Kapazitäten und legitimierten Wissensanspruch, der Zielakteur muss verwundbar sein für normativen und materiellen Druck und es muss eine Umgebung existieren, die den zivilgesellschaftlichen Netzwerken Zugang zu politischen Akteuren erlaubt und die Möglichkeiten bereithält, Koalitionen zu bilden (O'Brian et al. zitiert nach Risse 2002). Ein anderes Beispiel bildet das „norm life cycle model", entwickelt von Finnemore und Sikkink, das drei verschiedene Handlungslogiken verbindet. Hierbei werden konstruktivistische und rationale Ansätze chronologisch miteinander in Verbindung gesetzt. (Risse 2002: 614).

Mit dem Wandel von Normen geht, nach diesem Modell, auch ein Wandel von „Angemessenheit" einher, welches wiederum den neuen Ausgangspunkt von politischem Akteurshandeln definiert. Das „angemessene Handeln" ist eine zentrale Kategorie von Akteurshandeln in der konstruktivistischen Analyse.

Alexander Wendt, der als einer der Pioniere des Konstruktivismus in den IB gilt, greift den Wandel auf und betont die Bedeutung der Rückkopplung zwischenstaatlicher Kooperationen auf die eigene nationalstaatliche Identität:

„Do anarchic structures affect state identities and interests? Or merely their behavior? Rationalist models assume that only behavior of states is affected by system structure, not their identities and interests. Against this I argue the holistic hypothesis that the structure of international politics also has construction effects on states." (Wendt 1999: 248)

Wendt definiert jegliche Art der zwischenstaatlichen Interaktion als kulturell – also durch gesellschaftliche Verhaltensnormen – geprägt, die durch die Staaten in unterschiedlichen Abstufungen verinnerlicht werden. Er unterscheidet diesbezüglich die gemeinsamen Interaktionen nach drei unterschiedlichen kulturellen Kategorien: die durch Zwang forcierte (Hobbesian culture), durch Eigeninteresse berechnende (Lockean culture) und durch Legitimierung verinnerlichte (Kantian culture) Interaktion (Wendt 1999: 310), wobei er keine Rückschlüsse auf die Qualität von Kooperationen durch die verschiedenen Wege zulässt:

„Against the tacit assumption in much of IR that more shared ideas equal more cooperation, I have argued that the concept of culture is analytically neutral between conflict and cooperation. A Hobbesian war of all against all can be as much a cultural form as Kantian collective security." (Wendt 1999: 310)

Die Rolle von Staaten ist in diesem Theoriemodell paradox: Sie bilden die Voraussetzung für das Funktionieren der Interaktion und Kooperation, da sie die zentralen Akteure sind; sie konstituieren und verändern

sich gleichzeitig durch die Interaktion mit anderen Staaten (Wendt 1999: 244). Ein vorstaatliches Prinzip ist daher dem konstruktivistischen Denken inhärent. Auch die Menschenrechtsidee unterliegt zugleich der staatlichen Garantie und einer Rechtsproklamation durch den Menschen, die der staatlichen Ordnung vorausgeht (Maus 2011: 345).

1.2 DISKURSAKTEURE UND DISKURSWANDEL

Die Rahmung von Menschenhandel ist geprägt durch die jeweiligen Akteure, die sich des Themas annehmen. In einer Bestandsaufnahme von europäischen Nichtregierungsaktivistinnen in den 1990er Jahren wurde zum Beispiel die Problematisierung der Menschenhandelsbekämpfung im politischen Raum diskursiv und institutionell auf folgende Bereiche festgelegt: Moral, Organisierte Kriminalität (OK), Migration, öffentliche Ordnung, Arbeit, Menschenrechte (Lap-Chew/Wijers 1997).

Diese Ordnung sah vor, dass auf der einen Seite die Interessen der „Regierungen“ gegenüber den Interessen der „Frauen“ standen. Für Nichtregierungsorganisationen galt es, die Politikfelder der Menschenrechte und der Arbeit in den politischen Strategien als „empowering strategies“ zu fördern, um gleichzeitig die repressive Qualität der Maßnahmen der OK, Migration, Moral und öffentlichen Ordnung hervor zu heben. Die repressiven Strategien richten sich in dieser Argumentation auf die Einschränkung von Rechten gegenüber potentiellen und tatsächlichen Opfern (Lap-Chew/Wijers 1997: 178).

Auf Ebene der Akteure war die Zuordnung der jeweiligen Strategien klar vorgenommen: Die repressiven Maßnahmen verfolgten primär Staatsregierungen, während die empowerment Strategie durch die Nichtregierungsorganisationen artikuliert wurden (Lap-Chew/Wijers 1997: 178).

Zwischenstaatliche Akteure wiederum folgten anderen diskursiven Schwerpunktsetzungen. In den 1990er Jahren formierte sich die Inter-

nationale Organisation für Migration (IOM) in Europa zu einer der Hauptakteure der anti-trafficking-Praxis. 1996 führte sie zusammen mit der EU-Kommission eine der ersten hochrangigen europäischen Konferenzen zum Thema Menschenhandel in Europa durch. Diese Veranstaltung unterstützte die migrationspolitische Problematisierung des Themas (Lap-Chew/Wijers 1997: 28). Die von IOM entwickelte Definition von Menschenhandel führte bereits 1999 weg von der „Gewalt gegen Frauen"-Rhetorik und bezeichnete den gehandelten Menschen als „MigrantIn":

„[A] migrant is illicitly engaged (recruited, kidnapped, sold, etc.) and/or moved, either national or across international borders; (and) intermediaries (traffickers) during any part of this process obtain economic or other profit by means of deception, coercion, and/or other forms of exploitation under conditions that violate the fundamental rights of migrants." (zitiert nach Pearson 2002: 16)

Die nachfolgende Perzeption dieser verschiedenen Definitionen wurde jedoch nicht auf die institutionelle Ausrichtung der formulierenden Akteure bezogen, sondern auf die vermuteten vielschichtigen empirischen Erfahrungen des Verbrechensopfers von Menschenhandel zurückgeführt:

„It is virtually impossible to derive (legally or politically) binding standards that are equally applicable to all forms of trafficking. The UN Trafficking Protocol for instance includes a broad definition, but is applicable only to such trafficking cases that are covered by the Convention against Transnational Organized Crime, namely crimes that are 'transnational in nature'. And involve an organized criminal group. Even if the majority of trafficking cases might fall under the scope of the Protocol and the Convention, these documents do not apply to cases remaining under this threshold." (Kartusch 2001: 14)

Es ist bemerkenswert, dass diese Sichtweise im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts verschwindet. Die folgende politische Praxis der

anti-trafficking-Politiken bezieht sich ausnahmslos auf die Palermo-Definition. Bezüge zu vorherigen Definitionen, sei es die des Europarates, der EU oder auch nationaler Strafgesetzgebungen, finden nicht mehr statt.

Seit den 1990er Jahren haben sich vielmehr neue Akteure im anti-traf-ficking-Sektor herausgebildet, welche die einzelstaatlichen, politischen und rechtlichen Vorgaben im internationalen Raum weiterentwickeln und Diskursverschiebungen verursachen. Es tauchen Akteure und Entscheidungsfelder auf, die über das Regime und die Interdependenz hinausgehen: semi-privatwirtschaftliche und zwischenstaatliche Akteure wie das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) und die International Organisation for Migration (IOM) als auch der privat-wirtschaftlicher Sicherheitssektor.

Dabei sind die Positionen aller Akteure, auch die der Nationalstaaten, nicht als statisch zu sehen, denn sie sind eingebettet in wechselseitige Kommunikationsprozesse, in deren Folge sich sowohl die Akteure als auch die Politikfelder verändern können.

Unter welchen Vorzeichen diese Kommunikationsprozesse und demnach auch die Verschiebungen von Diskursen stattfinden, zeigt uns die Debatte zwischen konstruktivistischem und rationalistischem Institutionalismus, also die Gegenüberstellung der Logik des normgeleiteten Handelns mit der des zweckrationalen Akteursverständniss auf der Grundlage der rationalistischen Regimetheorie (Frank 2010).

Aus sozialkonstruktivistischer Sicht können internationale Institutionen nur untersucht werden, wenn die spezifisch intersubjektive Qualität sozialer Normen in das Zentrum der Analyse gestellt wird (Kratochvil/Ruggie 1986). Dagegen gehen rationalistische InstitutionalistInnen davon aus, dass internationale Regime in erster Linie Regelsysteme sind, deren Akteure von Kosten-Nutzen-Berechnungen gesteuert sind. Dabei bleiben ihre Identitäten unverändert, da ihre Stabilität vorausgesetzt wird (Zangl 2010: 151).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der konstruktivistische Institutionalismus sich zu den herkömmlichen IB-Theorien in zwei Positionen manifestiert: zum einen in der Betonung von ideellen,

d.h. intersubjektiven Werten, die Akteure im internationalen Raum als Grundlage ihres Handelns verstehen und zum anderen und gleichzeitign darauf aufbauend, die Performanz des „angemessenen" Handels, das sich nicht zweckrational äußert, sondern auf gemeinsame Werte stützt (Schimmelpfennig 2008: 161).

Der konstruktivistische Institutionalismus stellt die Frage nach einer vorhersehbaren erfolgreichen Strategie, die zu einem Wandel von Normen führt. Auch die anti-trafficking-Politik vollzieht den Wandel von der national geprägten Politik zur postnationalen Konstellation einer Mehrebenenpolitik (Zürn/Zangl 2003: 170).

Die vorliegende Untersuchung folgt der konstruktivistischen Sichtweise, indem sie den Wandel der Handlungslogiken in der anti-trafficking-Politik nachzeichnet und die Interessen sowie die Veränderungen in der Akteurslandschaft untersucht.

1.3 GOUVERNEMENTALITÄT ALS ANALYSEKATEGORIE

Wenn nicht nur die Ausweitung des Machtgefüges und eine auf Kosten-Nutzen-Berechnung basierende rationalistische Denkweise die Kooperation im internationalen Raum primär antreiben, sondern die Herstellung und Erhaltung von Identität, Normen und angemessenem Verhalten das Handeln von Akteuren definiert, bekommt das gesellschaftlich verabredete Wissensgefüge, auch Diskurse genannt, eine zentrale Bedeutung in der Analyse.

Das Ende des Kalten Krieges mit dem Auseinanderbrechen von Staatenbünden und der Formierung neuer Staaten zog eine neue Ordnung staatlicher Lenkungsprozesse mit sich, die sich jenseits der Blockinteressen entwickelte. Dies galt in erster Linie der Sicherheitspolitik, die sich in eine „Mehrebenenpolitik" (Zangl/Zürn: 2003) umwandelte und somit die vier grundlegenden Bausteine (Problemlagendefinition, Regieren, Ressourcen, Legitimationsprozesse) nationaler

Konstellationen in einem internationalen Raum herausforderte (Zangl/Zürn 2003: 15).

Politikwissenschaftlich ausgedrückt bestehen drei der vier Bausteine, nämlich Problemlage, Regieren und Prozesse politischer Legitimation, aus Diskursen. Diese sind definiert als inhaltlich-thematisch bestimmte, institutionalisierte Formen der Textproduktion (Keller 1997: 311). Solche „Textproduktionen" beziehen in der Diskursanalyse alle Formen von gesellschaftlich hergestelltem Wissensgefüge ein, wie z.B. Bilder, Metapher, Klassifikationen, Bedeutungen, Interpretations- und Argumentationsmuster und Statistiken.

Michel Foucault schreibt den Diskursen eine Wechselwirkung von Wissen und Macht zu. In dem von ihm entwickelten Konzept der „Gouvernementalität" verbindet er die Bedeutungskomponenten „Regieren" (gouverner) und „Denkweise" (mentalité) miteinander (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 8). Politik übt demnach nicht nur in der Exekutive, sondern bereits als Wissensgefüge Macht aus und reguliert die Individuen in Form von Selbstführung und Fremdführung.

> „Jenseits einer exklusiven politischen Bedeutung verweist Regierung [...] auf zahlreiche und unterschiedliche Handlungsformen und Praxisfelder, die in vielfältiger Weise auf die Lenkung, Kontrolle, Leitung von Individuen und Kollektiven zielen und gleichermaßen Formen der Selbstführung wie Techniken der Fremdführung umfassen." (Ebenda: 10)

Während der Untersuchungsgegenstand konstruktivistischer Theorien die Sozialisationsprozesse für norm- und wertgeleitetes Akteurshandeln darstellt, möchte ich mit Hilfe der Gouvernementalitätsanalyse untersuchen, welche Implikationen die durch gemeinsame Sprechakte hervorgerufenen Werte für spezialisierte Wissensproduktionen von Identitätsbildung gehandelter Menschen und von staatlichem Handeln haben.

Das Politikfeld anti-trafficking zeichnet sich aus durch eine irritierende Abwesenheit von empirischen Daten bei gleichzeitiger unverhältnismäßig großer Dichte an politischen Regulierungsinstrumenten.

Wie ein roter Faden ziehen sich in den letzten Jahrzehnten durch die politischen Diskurse zur Regelung von Menschenhandel Entwicklungen von spezialisierten Instrumenten, die sich ‚neu- entdeckten' Trends, Opfergruppen und Regionen widmen, ohne diese empirisch belegen zu können. Gleichzeitig jedoch werden Forderungen nach Datenerhebung gestellt, da ein Mangel an zuverlässigen Informationen und Lagebildern besteht (Uhl 2005: 54). Dieses zunächst paradox anmutende Erscheinungsbild kann als ein Lehrstück des Gouvernementalitätsansatzes von Foucault dienen. Die Repräsentanz des Phänomens geht einher mit Interventionspraktiken:

> „Representation is simultaneously a form of intervention, both by conferring specific identities to categories of people and by limiting and steering what can be done about these people. Interventions are inseparable from representations of the problem to be governed." (Aradau 2008: 19)

1.4 WISSENSPRODUKTION DURCH VERRECHTLICHUNG

Die wissenssoziologische Untersuchung von Mariana Valverde über die Formatierung, Anwendung und Produktion von Wissen in der Ausübung der Tätigkeiten von RechtsanwenderInnen, z.B. kommunaler Polizei und anderen Verwaltungsbehörden, weist nach, wie das Alltagswissen die praktische Rechtsauslegung beeinflusst. Dabei spielt das Nicht-Expertenwissen vor allem bei moralisch-sittlichen Fragen und bei Sexualität eine Schlüsselrolle und kategorisiert die Zielgruppen entsprechend (Valverde 2003).

Gesetze und Recht sind Orte der sozialen Verhandlung von und Suche nach Wahrheit.[8] Sie nehmen maßgeblichen Einfluss auf das

8 Valverde weitet den ihrer Meinung nach sehr starren Begriff von Gesetz und Recht („law") aus und nutzt die Terminologie „legal complexes", um den gesamten Rechtskontext zu analysieren: „[…] What people do when

Verhalten von Menschen und auf ihre Identität (z.B. krank/gesund; angemessenes Verhalten bezogen auf Geschlechtszugehörigkeit und Altersgruppe, Alkohol etc.). Valverde widmet sich der Frage, wie Recht und Gesetz durch deren Institutionen Wissen hervorbringt:

„Legal arenas thus demonstrate that what counts as a fact and what counts as a valid way of organizing assessing and deriving conclusions from these facts are questions that have many different answers.“ (Ebenda: 15)

Ihre Forschung hat sich im Wesentlichen mit dem Gegenstand beschäftigt, wie Gesetze und GesetzesvertreterInnen Beweisaufnahmen führen und dadurch zu Entscheidungen kommen. Das dabei genutzte Rechts-, medizinische oder kriminologische Wissen wurde mit den gesetzlichen Vorgaben verglichen und geprüft, ob es auch zu einer anderen Wahrheitsfindung hätte kommen können.

Dass RechtsanwenderInnen jedoch auch eigenes, Nicht-Expertenwissen („low-status knowledge“) dazu nutzen, objektive Sachverhalte zu kategorisieren, ist die Prämisse von Valverdes Untersuchungen. Damit schlägt sie bewusst einen anderen Weg ein als Foucault, dessen Analysen von Regierungstechnologien als Bio-Macht auf Wissenschaftsdisziplinen wie Medizin, Psychiatrie und Pathologie („high-status knowledge“), jedoch nicht auf dem so genannten Alltagswissen beruhen.

Valverde stellt die These auf, dass die Rechtsakteure nicht nur Handlungen, kollektive Identitäten wie z.B. Lesben und Schwule oder ethnische Minderheiten und den Status von Menschen durch rechtlich-politische Zuschreibungen, wie z.B. den Menschenrechten, klassifizieren, sondern auch Lebensweise (lifestyle) und Gewohnheiten (habit) von kollektiven Identitäten erfassen.

---

invoking the law or facing legal difficulties is never law as such. People interact with and help to maintain of transform, various legal complexes – ill-defined, uncoordinated, often decentralized sets of networks, institutions, rituals, texts, and relations of power and of knowledge that develop in those societies […].“ (Valverde 2003: 10).

Als Beispiel führt sie die kanadische Alkoholregelung in den Jahren vor 1985 gegenüber den „Indianern“ auf, deren begutachtete Lebensweise als ungesund eingestuft wurde. Daraufhin sollte deren Trinkverhalten reglementiert werden und der Zugang zu Alkohol versperrt bleiben (Valverde: 18):

„Vices inhabit a shadowy realm located somewhere between the isolated ‚act‘ governed by criminal law or by the Ten Commandments, on the one hand, and the disciplinary world of the modern deviant ’identity’ on the other.“ (Ebenda: 16)

Im Zusammenhang mit dieser Arbeit sind die Zuschreibungen von sozialen Gruppen durch Akteure, die im Namen des Rechts handeln, von großer Signifikanz. In den Dokumentenanalysen wird herausgearbeitet, wie Personen als gefährdet für Menschenhandel deklariert werden und auf welche Art und Weise sie den Status eines gehandelten Menschen zugeschrieben bekommen. Wie ich zeigen werde, beruhen die Zuschreibungen weniger auf kriminologischem, psychologischem oder medizinischem Expertenwissen, sondern bewegen sich vor allem in einem noch nicht bestimmbaren Koordinatensystem von strafrechtlicher Definition und Alltagswissen.

Zwei von Valverde abgeleitete Fragen stehen dabei im Vordergrund: Wer sind die autorisierten Akteure, die „acts and representations and situations for legal purposes“ (ebenda: 23) interpretieren?

Die zweite Frage stellt sich nach dem Wissensformat: Welche Formulare werden genutzt, um Wissen zu bündeln und durch die autorisierten Akteure zu bewerten (ebenda: 24)?

„[N]o single subject – legal or otherwise – is consituted here: practices of subjectification work in heterogenous ways and they do not sum into a particular ‚personality‘: the forms of personhood that result are similarly mobile, hybrid, shifting.“ (Rose/Valverde 2003: 548)

2. Menschenrechtstheorien

„Die Menschenrechte sind die Rechte derer, die keine Rechte haben, die schiere Verhöhnung des Rechts.“[9]

2.1 Menschenrechte in den IB-Theorien

Die Idee der Menschenrechte gilt als das wesentlich identitätsstiftende Element moderner Staatlichkeit. Während sie im 18. Jahrhundert durch die amerikanische und französische Revolution als vorstaatliche Proklamation die Grundlage für neue politische Ordnungen schuf, erfuhr die Menschenrechtsidee im 20. Jahrhundert einen Prozess der zunehmenden Kodifizierung (Schimmelpfennig 2010; Maus 2011).

Menschenrechte sind als politisches Versprechen in die Neuordnung der Welt nach Ende des Kalten Krieges 1989 eingegangen. Zivilgesellschaftliche Gruppen engagierten sich in der „Menschenrechtsarbeit“, entwickelten „Menschenrechtsinstrumente“ und sprachen sich für eine zunehmende Verrechtlichung der Menschenrechtsproklamation von 1948 aus.

Damit ging einher, dass die Menschenrechtsidee zu einem Regelinstrument zwischenstaatlicher und somit auch internationaler Beziehungen wurde. Der Menschenrechtsschutz wurde zu einem weltweit

9 Jacques Ranciere 2011: Wer ist das Subjekt der Menschenrechte? In: Revolution der Menschenrechte. S. 475.

anerkannten und legitimen Gegenstand staatlichen Handelns erklärt und übernimmt bis heute die Rolle des normativen Freiheitsethos (Bielefeldt 1998).

Die Menschenrechte haben ideellen, sinnstiftenden Wert für die Staaten. Ihnen werden in den verschiedenen Theorieschulen unterschiedliche Bedeutungen zugeordnet. Die realistische Denkschule betont das hegemoniale Machtstreben von Staaten in der internationalen Ordnung, in der die Einforderungen des Menschenrechtsschutzes Interessensgemeinschaften von Staaten bilden, woraus sich für diese die Möglichkeit ergibt, die Geographie des eigenen Machteinflusses zu erweitern. Die zunehmende Institutionalisierung von Menschenrechten nach 1948 im entstehenden Kalten Krieg, in dem beide Seiten Menschenrechte für sich instrumentalisierten, ist ein Beispiel für die realistische Theorie.[10]

Die liberale Theorie betont ebenfalls das Eigeninteresse des Staates an der Förderung der Menschenrechte. Für das liberale Szenario ist die zwischenstaatliche Kompatibilität von Normen abhängig, um Stabilität und Sicherheit im internationalen Staatengefüge zu sichern (Schimmelpfennig 2008: 278).

Nicht alle Theorien über die Internationalen Beziehungen können die Entwicklung der Menschenrechtsidee mit ihren Erklärungsmodellen in Gänze nachvollziehen, vor allem der Institutionalismus steht, laut Schimmelpfennig, „vor einem Rätsel" (Schimmelpfennig 2010: 273). Im institutionellen Deutungsmuster muss die Grundlage jeglicher zwischenstaatlicher Kooperationen auf wachsender Interdependenz

10 Beide Blöcke haben in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der UNO und der Verabschiedung der Universal Declaration of Human Rights 1948 versucht, durch Verrechtlichung der Menschenrechte die jeweiligen Machtsphären auszudehnen. Der von der UdSSR geförderten Verhandlungen zum International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights stellten die USA die International Covenant on Civil and Political Rights gegenüber.

ruhen. Da der Menschenrechtsschutz ausnahmslos auf den Territorien der jeweiligen Nationalstaaten gesichert werden kann und eben nicht grenzüberschreitend ist, liegt in dieser Lesart der internationale Schutz von Menschenrechten außerhalb des nationalstaatlichen Eigeninteresses und daher auch außerhalb zweckrationalem Handelns.

Der auf Identitätsbildung und Sozialisationsform ausgerichtete sozialkonstruktivistische Institutionalismus hingegen stellt – im Gegensatz zur zweckrationalen Ausrichtung der Interdependenz – die „Angemessenheit des Handels" (Risse 2003: 9) als Leit- und Richtlinie für zwischenstaatliche Kooperationen in den Mittelpunkt. Demnach steht hier die Menschenrechtsidee identitätsbildend für Nationalstaaten, die folglich Interesse an Menschenrechtsgarantien anderer Staaten entwickeln.

Die Gefahr der zweckrationalen Instrumentalisierung von Menschenrechten in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen wird von zahlreichen ForscherInnen und AktivistInnen thematisiert: Verletzungen von Menschenrechten werden z.B. als Ursache genommen, um militärische Interventionen zu legitimieren, wie dies im Fall des NATO-Militärschlags gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999 der Fall war. Weitere Kritik richtet sich gegen das christlich-abendländische Menschenrechtskonzept, welches in einem kulturellen Hegemonialverständnis auf andere politische und gesellschaftliche Kulturen wesensfremd übertragen wird. Diese Kritik führt zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, die auf der einen Seite das Menschenrechtskonzept in seiner Verrechtlichung und somit auch in der „Verstaatlichung" (Vismann 2011; Maus 2011) in Frage stellen; auf der anderen Seite wird gerade die Stärkung der Menschenrechte durch eine zunehmende Verrechtlichung, aber zugleich auch durch eine pluralistische Kontroverse propagiert (Bielefeldt 1998: 43).

Diese letztere Position sieht die Menschenrechte sowohl als „Ausdruck und Bestandteil der Ambivalenz der Moderne"[11], jedoch schreibt

11 Folgende Kennzeichen beschreibt Bielefeldt als Ambivalenz der Moderne: „die Rationalisierung aller Lebensbereiche, die Individualisierung der

Bielefeldt ihr gleichzeitig das Potential zu, eine „Antwort auf die Ambivalenz“ zu geben, indem „elementare Bedingungen menschenwürdigen Lebens in der Moderne politisch-rechtlich“ gewährleistet werden:

„Nötig ist [...] der bewusste Verzicht auf jede fortschrittsideologische Überhöhung der Menschrechte, die nicht nur zu überzogenen Erwartungen führen, sondern – schlimmer noch – dem Abgleiten menschenrechtlicher Forderungen in eine modernistische Zivilisationsmission Vorschub leisten können.“ (Ebenda: 33)

Menschenrechte sind daher Ausdrucksmittel zum Eingreifen gegen Unrechtserfahrung, die jedoch auch „gegen den Strich“, d.h. aufmerksam gegenüber deren eigenen Unrechts- und Unterdrückungspotential gelesen und rezipiert werden müssen. Dieses Potential liegt in der Tatsache, dass eine Gruppe von Menschen eine andere Gruppe ausspielt oder ganz aus der Gemeinschaft von Menschen ausschließt bzw. gar nicht erst einschließt (ebenda: 81; Rothman 2005; Arendt 1968).[12]

---

durch den Kapitalismus zerstörten herkömmlichen wirtschaftlichen und sozialen Einheiten, der Pluralismus der Religionen, Weltanschauungen und Kulturen; die durch die Säkularisierung verursachte Heimatlosigkeit der Menschen sowie die Globalisierung“ (ebenda: 29-34).

12 Hannah Arendt zeigt in „On Revolution“ auf, dass die „soziale Frage“, die viele aus politischer Unterdrückung und enormer Armut geflohenen europäischen EinwanderInnen in den USA im 19. Jahrhundert in der US-Gesellschaft politisch artikulierten, die afro-amerikanischen Sklaven völlig und in Gänze ausklammerte. Auch Adam Rothman weist in seiner umfangreichen Studie über die amerikanische Expansion und die Ursprünge des „Deep South“ nach, dass Sklaverei nach der amerikanischen Revolution und der Verabschiedung der amerikanischen Verfassung (einschließlich der Menschenrechtserklärung) drastisch angestiegen ist: „For it cannot be denied that slavery expanded in the United States for fifty years following the American Revolution. These formative years of the republic represent a dynamic but mysterious middle period in the history of American slavery,

2.2 VERRECHTLICHUNG UND VERLUST DER VORSTAATLICHEN INSTANZ: DER MENSCH ALS NICHT-STAATSBÜRGERIN

Mit der Verrechtlichung gehen Spezialisierungen einher. Im Kern einer jeden Spezialisierung liegt die philosophische Frage: Wer (außer dem staatsbürgerlichen Rechtssubjekt) gehört zur Menschheit? Das Verhandeln der Variable in der Menschenrechtsformel führte in den letzten Jahrzehnten zur stetigen Identitätsbenennung von geforderten Menschenrechtsträgern: „Women rights are human rights, gay rights are human rights, sex workers rights are human rights." [13]

---

bridging the colonial slave system and its antebellum descendant. During this middle period, the slave population grew in number, moved across space, and changed in composition. It had taken more than 100 years for the slave population of colonial North America to reach 500000 – a threshold crossed sometime between 1770 and 1790 - but by 1820 more than 1.5 Million slaves lived in the United States." (Rothman 2005: 9). Rothman illustriert mit der Auswertung umfangreichen Quellenmaterials, wie Menschenrechte und die Freiheitsgarantie der Verfassung das Halten von Sklaven förderte: „Slavery was a social reality for millions of people, an important economic institution, and a basic metaphor of power in the prevailing rhetoric of politics that emerged from the Revolution. The entangling of freedom and slavery in the early national era was starkly revealed in the popular claim among slavery's defenders that the legacy of the American Revolution included the right to won other human beings as slaves, and that government-sponsored abolition was a despotic infringement of individual liberty." (Ebenda: 11)

13 Diese Formeln sind nur eine Auswahl der partikularen Zuschreibungen von Menschenrechten: ‚Women rights are human rights' war eine Forderung im Rahmen der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993, ‚gay rights are human rights' bezieht sich auf eine Aussage der US-Aussenministerin Clinton im Jahr 2012, ‚sex workers rights are human rights' ist eine Forderung der European Sex Workers Organisation.

Die Erfahrung der amerikanischen Sklaverei des späten 18. und 19. Jahrhunderts sowie die des Genozides und der Staatenlosigkeit, die das europäische 20. Jahrhundert prägte, hat der Menschenrechtsidee die Möglichkeit des Ausschlusses von Menschen aus einer politischen Gemeinschaft drastisch vor Augen geführt. Dies veranlasste auf der einen Seite verschiedene TheoretikerInnen zu einer konzeptionellen Kritik an den Menschenrechten, auf der anderen Seite folgte daraus eine enorme Weiterentwicklung sowohl der Kodifizierung von Menschenrechten als auch der Förderung von Menschenrechtsreferenzen im politischen Raum nach 1945.

Beide Strömungen, nämlich die der fundamentalen Kritik am Menschenrechtsparadigma und die der zunehmenden Verrechtlichung, soll im Folgenden näher untersucht werden.

Hannah Arendt, die in ihrer Analyse über den Totalitarismus der Menschenrechtsidee „den Riegel vorschob“ (Ranciere 2011: 481), war eine zentrale Kritikerin des politischen Menschenrechtsparadigmas. Sie verweist dabei auf die Schaffung von Institutionen wie die der Sklaverei, der Staatenlosigkeit (die ab den 1950er Jahren in das Rechtsprojekt der ‚displaced persons‘ überging) und der Gesetzesgrundlagen für den Genozid, der durch demokratische Prozesse möglich gemacht wurde. Arendt äußerte ihr Unbehagen über die demokratische Menschenrechtsidee wie folgt:

> „Denn es ist durchaus denkbar, […] dass eines Tages ein bis ins letzte durchorganisiertes, mechanisiertes Menschengeschlecht auf höchst demokratische Weise, nämlich durch Majoritätsbeschluss, entscheidet, dass es für die Menschheit im ganzen besser ist, gewisse Teile derselben zu liquidieren.“ (Arendt 2011: 618)

Arendt misstraut den Rechtekatalogen der Menschenrechtsdeklarationen, da sie eine neue Identität jenseits des Staatsbürgers suggerieren, gleichsam dem Menschen den „Standort in der Welt“ abspricht und ihn bezugslos macht (ebenda: 613). Sie plädiert für die Schaffung eines einzigen Menschenrechts, und zwar für das „Recht, Rechte zu haben“,

indem der Mensch in Bezug zu einer politisch organisierten Gemeinschaft steht, in der seine Meinung und seine Handlungen von Relevanz sind (Arendt 2011: 401).

Die Kritik an den Menschenrechten erlebt eine neue Produktivität nach dem Ende des Kalten Krieges 1989, die in der westlichen Hemisphäre zunächst durch das proklamierte „Ende der Geschichte" zukunftsgewiss, doch dann auf Grund erneuter bewaffneter Konflikte, Vertreibungen und Gewalt neue Fragen über die künftige internationale Staatenarchitektur und die Rolle der Menschenrechte aufwarf. Diese war angesichts der Gewalt in den Bürgerkriegen wiederum machtlos und erwies sich als die „Rechte der Rechtlosen" (Ranciere 2011: 474).

Jacques Ranciere greift die Menschenrechtskritik („Die Rechte derer, die keine Rechte haben") von Arendt auf und führt sie am Beispiel von Gigio Agambens Abhandlung zum antiken Rechtsstatus des „Homo Sacer" (der heilige Mensch) weiter. Der Status des „Homo Sacer" war in der römischen Antike der des rechtsfreien, vogelfreien Menschen, der straflos umgebracht werden durfte. Agamben sucht Spuren eines rechtlosen Menschen in der Moderne, indem er die Theorie von Foucault zur Bio-Macht mit der Analyse von Carl Schmitt zur Möglichkeit des Ausnahmezustands moderner Staaten verbindet (Ranciere 2011: 478).

Das Konzept der Bio-Macht von Foucault umfasst alle Regierungstechnologien, wie z.B. die Geburtenkontrolle und Gesundheitsvorschriften, die darauf ausgerichtet sind, nicht einzelne Individuen zu reglementieren, sondern eine Bevölkerung zu schaffen und zu regieren.[14] Diese Machttechnik löste vor dem 18. Jahrhundert, laut Foucault, die Herrschaft des Souveräns über den Untertan ab, die über Leben und Tod entschied. Die durch die Aufklärung vom Monarchen auf den einzelnen Menschen übergegangene Souveränität, hatte zur Folge, dass sich die Macht neu formierte. Foucault konzipiert eine neu entstandene

14 Der Begriff der Bio-Macht wurde von Michel Foucault erstmalig 1977 in seiner Schrift ‚Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit' entwickelt (Foucault 1977: 165).

Bio-Macht, die ihre Machttechnik auf das Leben und die Normierung von Lebensformen ausrichtet, einschließlich des Zugangs und Ausschlusses von Lebensformen.

Carl Schmitt untersuchte die Regelung des „Ausnahmezustands" moderner Staaten, deren verfasste Gesetzesgrundlagen gleichsam zu gegebener Zeit die Aushebelung der gesetzlichen Grundlage erlaubt durch die Ausrufung des Ausnahmezustands. Diese Idee wird durch die „Versicherheitlichung" von Politik durch die Kopenhagener Schule wieder aufgegriffen.

Agamben schlussfolgert aus der Kombination von Bio-Macht mit der Möglichkeit des Ausnahmezustands, d.h. des Aussetzens von Legalität durch die Regierung, dass die Moderne die Bio-Macht mit der Macht des Souveräns gleichgesetzt hat und so die Möglichkeit besitzt, Menschen als rechtlos zu bestimmen (ebenda: 478).

Ranciere verdeutlicht die Analyse Agambens an der Situation von Flüchtlingen im 20. Jahrundert:

„Doch die Flüchtlingsflut hat diese Gleichheit (natürliches Leben = Staatsbürger = Träger von Rechten, d.V.) im 20. Jahrhundert gespalten und die Nacktheit des reinen Lebens, das dem Schleier der Nationalität beraubt ist, als das Geheimnis der Menschenrechte erscheinen lassen. [...] Von jetzt an hat die Staatsmacht ganz konkret mit nacktem Leben zu tun. Das nackte Leben ist nicht mehr das Leben des Subjekts, das die Staatsmacht unterdrücken muss. Noch ist es das Leben des Feindes, das die Staatsmacht töten muss. Es ist, wie Agamben sagt, ein „heiliges Leben" – ein Leben, das in einem Ausnahmenzustand begriffen ist, ein Leben „jenseits von Unterdrückung". Es ist ein Leben zwischen Leben und Tod – wie das Leben des zum Tode Verurteilten oder des Koma-Patienten" (ebenda: 479)

2.3 INSTRUMENTALISIERUNG UND VERLUST DES SOUVERÄNS

Ein weiterer Kritikansatz bezieht sich auf die Instrumentalisierung von Menschenrechten in der internationalen Politik in den 1990er Jahren, in der diese als Legitimation für militärische Interventionen durch nationale Regierungen und durch die internationale Gemeinschaft genutzt wurden.[15]

Cornelia Vismann sieht die Menschenrechte nach 1989 sogar in der Rolle der ideologischen Sicherheitsgarantie und somit in der Tradition der Politik der Abschreckung, lediglich mit einer anderen Rhetorik (Vismann 2011: 162). Menschenrechte seien als Sprechakt konzipiert und könnten erst mobilisiert werden, wenn ein „Mensch, der durchgestrichene Citoyen, das Nicht-Rechtssubjekt" das Erlittene durch die Menschenrechte ausspricht. Durch das Artikulieren würde dem vorstaatlichen und überrechtlichen Charakter der Menschenrechte entsprochen und der sprechende Mensch als Instanz der Souveränität manifestiert (ebenda: 172).

Jedoch sieht Vismann die Funktion der Menschenrechte als Sprechakt durch die zunehmende globale Kodifizierung an seine Grenzen stoßen: „Aus der Berufung auf Humanität ist ein Dispositiv geworden, um weltpolitische Vorgänge in Form von rechtlichen Akten zu fassen. In rechtlichen, menschenrechtlichen Begriffen zumal wird eine Interessenpolitik westlicher Länder schließlich konsensfähig" (ebenda: 185).

Maus verschärft diesen Kern der Kritik, nämlich die Loslösung der Menschenrechtsidee aus ihrem Entstehungskontext, indem sie Menschenrechte als „Ermächtigungsnormen" bezeichnet:

„Das Problem besteht für die internationale Dimension, insofern eine globale Menschenrechtpolitik, die die Menschrechte gegen ihren demokratischen

15 Dieser nimmt vor allem auf die militärische Intervention im Kosovo (1999) und den NATO-Einsatz in Afghanistan (2003) Bezug.

Kontext isoliert, ursprünglich vorstaatliche Rechte der Abwehr gegen das staatliche Gewaltmonopol in Aufgabenkataloge für ein globales Gewaltmonopol transformiert, das heißt die Freiheitsrechte zu Ermächtigungsnormen umdefiniert.“ (Maus 2011: 336)

Die vorstaatliche Idee der Menschenrechte beruhe ausschließlich auf der Souveränität des Volkes, diese Souveränität könne nicht auf Funktionäre des Staates delegiert werden (ebenda: 345). Obwohl sich Maus nicht dezidiert gegen die Verrechtlichung von Menschenrechten ausspricht, sieht sie doch den vorstaatlichen Charakter der Menschenrechte durch die zunehmende politische Funktionalisierung und auch Institutionalisierung der Menschenrechtsidee im internationalen Raum gefährdet.

Eine Verrechtlichung kann daher nur gefördert werden, wenn die Volkssouveränität als „Prinzip der Allokation politischer Macht“ gewahrt bleibe (ebenda: 347). Sie hingegen gibt, Bezug nehmend auf Hannah Arendt, zu bedenken, dass der „globalen Verrechtlichung (die) Möglichkeit ebenso umfassender Rechtlosigkeit“ folgen könne (Vismann 2011: 180). Die Verrechtlichung von Menschenrechten im internationalen Raum beurteilt sie als das Ende des historischen Projekts der Menschenrechte:

„Menschenrechte sind gegen diese Gewalt des Definierens angelegt; sie werden eingesetzt, um das strenge Recht zu überschreiten. Mit ihrer eigenen Verrechtlichung geht also die Souveränitätsfunktion verloren, die sie als Instanz über allen Gesetzen innehat.“ (Ebenda: 181)

2.4 VIKTIMISIERUNG, VERSICHERHEITLICHUNG UND GEWALT GEGEN FRAUEN

Die Schaffung einer globalen Aufmerksamkeit für den vergewaltigten weiblichen Körper sieht Alice Miller kritisch als Türöffner für die Aufnahme feministischer Themen im UN-Menschenrechtsapparat

(Miller 2004: 19). Die Juristin geht der Frage nach, warum und mit welcher Konsequenz sich der Bereich „Gewalt gegen Frauen“ im Zuge der UN-Weltkonferenzen in den 1990er Jahren als Schlüsselbereich für die Forderung „Frauenrechte sind Menschenrechte“ gegenüber den anderen frauenpolitischen Forderungen wie Gleichheit und Anti-Diskriminierung durchgesetzt hat, und das, obwohl es zu den beiden letzteren mit der Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) und der Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) bereits zwei formal-rechtliche Übereinkommen im internationalen System gab (ebenda: 22).

Miller bewertet die Aufmerksamkeit, die Frauenrechtsgruppen in den 1990er Jahren im UN-Menschenrechtssystem auf Grund der Thematik von Gewalt gegen Frauen und drastischen Schilderungen von sexualisierter Gewalt im Menschenhandel oder bewaffneten Konflikten erhielten, überaus kritisch. Zwar hätte das Prinzip „Frauenrechte sind Menschenrechte“ Eingang in das UN-Menschenrechtssystem gefunden,[16] jedoch habe die Festlegung auf sexualisierte Gewalt gegen Frauen zu einer Kontextlosigkeit geführt, die keine Rechtsansprüche artikuliere, sondern die „Rettung von Frauen“ einfordere und die verlorene Keuschheit als einzige signifikante Menschenrechtsverletzung propagiere:

> „The recognition that sexual harm has begun to operate in isolation from other injustices as the worst abuse that can happen to a woman should alert us to the uncomfortable similarities, and differences, between this position and a position we fight against – that the most important thing to know about a woman is her chastity.“ (Ebenda: 19)

Das Bild der Frau, die Opfer sexualisierter Gewalt ist, hat sich nicht nur als prägend für die anti-trafficking-Politik erwiesen, sondern dominiert die Frauenrechtspolitik in den 1990er Jahren. Diese Strategie

16 Siehe Vienna Declaration 1993.

erwies sich als folgenschwer: „Frauenrechte als Menschenrechte" erlebten zwar einen Eingang in das offizielle Menschenrechtsregime der UN und trugen außerdem maßgeblich zu einer Veränderung des Menschenrechtsverständnisses bei, indem auch Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch private und andere nichtstaatliche Akteure als solche anerkannt wurden. Allerdings bestätigen die Darstellungen von Frauen als Opfer von (sexualisierten) Gewalttaten eine stereotype Klassifikation derselben als schwach, passiv und hochgradig schutzbedürftig (ebenda: 21), was einer Stigmatisierung und Entmündigung gleichbedeutend ist.

Aus dieser Verortung resultiert ein Dilemma, das Alice Miller als „politics of the body versus politics of social justice" beschreibt. Der Körper wird verwaltet durch medizinische Disziplinen und kulturelle Regelungen der Sexualität oder, wie es Foucault nennen würde, durch Bio-Macht. Diese politischen Interventionen stehen im Gegensatz zu einem – menschenrechtlich formulierten – politischen Subjekt, das Rechte und Ansprüche einfordert (ebenda: 28; Anderson/Andrijeasevic 2008: 143).

Doch im Gegensatz zu einem Folteropfer, das ebenfalls der medizinischen Intervention unterliegt,[17] wird das durch das „Gewalt gegen Frauen"-Paradigma hervorgebrachte Opfer darüber hinaus durch sexualisierte Zuschreibungen dem Konzept der Staatsbürgerschaft noch weiter entfremdet. Vielfach wurde untersucht, dass und in welcher Form Sexualität als Wissensgegenstand und Reglementierung Einfluss nimmt auf das Entstehen von sozialen Gruppen und Identitäten (Aradau 2008). In der Analyse Millers stellt eben diese politische Bedeutungszuschreibung der Sexualität die unkalkulierbare Variable in der Manifestation der Identität einer gehandelten Frau und ihren staatsbürgerlichen Rechten dar:

„For persons gendered as female, notions of citizenship are attenuated by cultural/political norms around female sexuality. [...] Thus, for many women,

17 Siehe Istanbul Protocol 1999.

especially of the Third World, the distance between 'sex slave' and citizen is remarkably long." (Miller 2004: 30)

Bridget Anderson und Rutvica Andrijasevic sehen neben der sexualisierten Zuschreibung auch die Entpolitisierung des Migrationsdiskurses als weiteres Hindernis, das zwischen einem Opfer von Menschenhandel und einer zugestandenen Staatsbürgerschaft steht. (Anderson/Andrijasevic 2008: 143).

Die Autorinnen führen die Frage der Staatsbürgerschaft an die Bedingungen des Zugangs zum Staatsbürgerschaftsrecht heran. Im Zuge der Transformation von Migrationsdebatten in das Migrationsmanagement sind diese nicht mehr durch politische und soziale Debatten geprägt, sondern an ExpertInnengremien und technischer Expertisen ausgegliedert und damit nicht mehr Verhandlungsmasse der politischen Arena. Die Konstituierung von Rechten für MigrantInnen sei jedoch aus demokratietheoretischer Sicht eine Frage, die nur durch den Souverän entschieden werden kann, d.h. durch die als politische Gemeinschaft der Menschen zusammengesetzte Volkssouveränität.

Analog zum Outsourcen der Migrationspolitik an zwischenstaatliche und semi-privatwirtschaftliche Akteure werden auch die Opfer von Menschenhandel unter die Verwaltung des Migrationsmanagements gestellt und verlieren den Zugang zum Politischen:

„To pass he ‚test' of trafficking one must be a ‚true' victim: injured suffering, and enslaved. Since victims are defined as those who are in need of help (by the state, NGOs, police or clients), they are not seen as political subjects but rather as objects of intervention. Victims cannot engage in the realm of the political. Others need to act on their behalf – and indeed there has been a plethora of anti-trafficking organizations and initiatives." (Ebenda: 1439)

Svati Shah verdichtet in ihrer Untersuchung über den Einfluss der US-Außenpolitik auf die indische anti-trafficking-Politik die Diskrepanz von Menschenrechtsschutz und der US anti-trafficking-Agenda wie folgt:

„How, in the context of international anti-trafficking discourses since the passage oft he U.S. TVPA (2000), can a focus on criminality and abject victimization with respect to anti-trafficking discourses be understood as a discourse of protection in India?" (Shah 2008: 23)

Diese Frage wirft ein Licht auf den generellen, nicht nur in den indisch-US-amerikanischen bilateralen Beziehungen existierendem Dilemma von Menschenrechtsschutz und anti-trafficking-Politiken.

Claudia Aradau führt dieses Dilemma theoretisch weiter. Eine Antwort auf die Frage der Verbindung von restriktiver Sicherheitspolitik und ihrer menschenrechtlichen Legitimierung findet sie in der ‚politics of risk' und der ‚politics of pity', die der gehandelten Frau jeweils eine andere Identität und Funktion zuschreiben:

„The politics of pity attempts to turn them (trafficked women, d.V.) into universally suffering bodies, while the politics of risk provides a scientific explanation of their vulnerabilities" (Aradau 2004: 276)

Alice Miller führt dieses Paradoxon der Versicherheitlichung von Menschenrechten im Bereich von Gewalt gegen Frauen und sexuellen und reproduktiven Rechten weiter, indem sie diese als potentielle Komplizenschaft mit nationalstaatlichen Machtstrategien erklärt:

„It is critical to understand the histories of the frameworks (like ‚trafficking') in which we work. Failing that, we become inadvertent pawns, allowing governments to take up the rhetoric of rights without a real shift in power. Anti-trafficking work is on the edge of this form of complicity." (Miller 2005: 23)

Während der aus den rechtsverbindlichen Verfahren ausgegliederte Mensch durch ein spezialisiertes Managementregime verwaltet wird, kann er andererseits die Ansprüche der politischen Interessen nicht ignorieren, die sich unter dem Dach des anti-trafficking-Paradigmas befinden: Sexualitätskontrolle, Migrationskontrolle sowie völkerrechtliche Legitimierung des Einflussbereichs von Nationalstaaten auf die

Souveränität anderer Nationalstaaten mit Hilfe der Menschenrechtsproklamation und der Versicherheitlichung.

2.5 MENSCHENRECHTE UND MENSCHENHANDEL

Eine Rückbesinnung von Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung unter dem internationalen Verbot der Sklaverei zeigt Ryszard Piotrowicz in einer juristischen Analyse auf. Ausgangspunkt seiner Überlegungen sind Entscheidungen verschiedener überregionaler Gerichte, insbesondere des Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien (ICTY) und des Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (ECHR). Am Beispiel der Entscheidung des ECHR im Verfahren *Rantsev vs Cyprus and Russia* sieht Piotrowicz eine Verschiebung des rechtlichen Umgangs mit Menschenhandel vom strafrechtlichen Paradigma hin zur menschenrechtlichen Rahmung der Sklaverei und Zwangsarbeit.[18] Der Fall basiert auf der Klage des Vaters von Oxana Rantseva, die aus Russland nach Zypern mit einem so genannten KünstlerInnen-Visum angeworben wurde, um eine Arbeit im Unterhaltungssektor in Zypern aufzunehmen. Kurz nach dem Eintreffen in Zypern flieht Frau Rantseva nach Auseinandersetzungen und Misshandlungen durch ihren Arbeitsgeber und stürzt aus dem Gebäude des Arbeitgebers in den Tod. Die Klage des Vaters bezieht sich sowohl auf die russischen Behörden, die der Schutzverpflichtung gegenüber ihrer Staatsbürgerin nicht nach gekommen sind und keine Präventionsleistungen durchgeführt haben, sowie auf die zypriotischen Behörden, die nachweislich davon in Kenntnis gesetzt wurden, dass die so genannten KünstlerInnen-Visa oft durch Organisatoren genutzt wurden,

18 Siehe Rantsev vs Cyprus and Russia, European Court of Human Rights, Application No. 25965/04, Judgment of 7 January 2010, para 280. In: Piotrowicz 2012: 5.

um ausländische Frauen in der Prostitution arbeiten zu lassen (Piotrowicz 2012: 14).

Das Gericht gab dem Vater Recht und erweiterte dadurch die Rechtsprechung über die strafrechtlichen Dimension hinaus:

„The *Rantsev* decision is the third decision of international human rights tribunals in five years to adress human rights complaints relating to trafficking and slavery. […] [It] goes significant further that the earlier case [...] in setting out the procedural and substantive obligations of all involved states – not only the destination state – in addressing trafficking of human beings. While it remains the case that trafficking of human beings is a criminal act and not, as such, a violation of human rights, the response of the state (or the failure of response) may amount to a violation of its human rights obligations because the state has duties under the European Court for Human Rights not only with regard to the way it directly conducts its affairs – that is, through the acts to its agents – but also indirectly, with regard to the measures it takes to regulate criminal acts with regard to trafficking, to punish the perpetrators and to assist victims and potential victims." (Piotrowicz 2012: 21)

Ein anderer Argumentationsstrang in der Menschenrechtsdebatte des anti-trafficking-Diskurses ist konservativer Ausrichtung, d.h. die grundsätzliche politische Konstruktion der anti-trafficking-Politik wird nicht in Frage gestellt. Die Analyse bewegt sich innerhalb des vorgegebenen Rahmens und sucht diesen im Sinne des Menschenrechtsschutzes zu reformieren.

Die Debatte stützt sich dabei auf zwei Grundlagen: zum einen auf die Erweiterung menschenrechtlicher Schutzansprüche, die der spezifischen Situation des gehandelten Menschen angepasst werden, und zum anderen auf die Stärkung der Rechtsverbindlichkeit von Menschenrechtsempfehlungen.

In dieser Tradition schlägt Conny Rijken die Adaption des Menschenrechtsansatzes vor, indem die Nationalstaaten ein so genanntes Victim Assistance and Protection Package (VAPP) einführen, das unter Berücksichtigung der Sicherheitslage für den gehandelten Menschen

und dessen Familie, Unterstützung, medizinische Behandlung, rechtliche Information zu Strafverfahren sowie langfristig Weiterbildung und Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen (Rijken 2009: 220).

Einen breiteren Handlungsspielraum für Strafverfolgungsbehörden fordert Venla Roth in ihrer umfangreichen Studie zur Definition und Erkennung von Menschenhandel (Roth 2012). Mit besonderem Augenmerk auf die rechtliche Situation von Menschenhandel in Finnland, schlägt Roth vor, den Straftatbestand der schweren Zuhälterei ganz aufzugeben und stattdessen den Menschenhandelsparagraphen anzuwenden (Roth 2012: 289). Sie erhofft sich dadurch eine höhere Erkennungsquote von Opfern von Menschenhandel durch die Strafverfolgungsbehörden. Roth erachtet die auffallend kleine Zahl von Menschenhandelsopfern, die durch Behörden identifiziert werden, für die größte Herausforderung der aktuellen anit-trafficking-Politik:

„The most serious challenge of the current anti-trafficking strategies and activities is the large discrepancy between the estimated number and the actual amount of identified and assisted victims of human trafficking.“ (Ebenda: 287)

3. Sicherheitstheorien

„The limit of security is the limit of the order that it defines, it is the limit of otherness.“
(ARADAU 2008: 62)

Der Begriff der Sicherheit hat in der politischen Debatte der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts eine quantitativ und qualitativ neue Dimension erreicht. Nach den Terroranschlägen von „9/11“ in den USA folgten globale militärische Interventionen durch die USA, die NATO-Verbündeten und freiwillig koalierenden Nationalstaaten sowie institutionelle und prozedurale Neuaufstellungen der inneren Sicherheit. Der Sicherheitsbegriff fand außerdem Anwendung in Bereichen, die zuvor nicht mit diesem Begriff in Verbindung standen, wie z.B. Lebensmittelsicherheit, Energie-Versorgungssicherheit etc.

3.1 ETYMOLOGIE DES SICHERHEITSBEGRIFFS IM POLITISCHEN RAUM

Eine Begriffsbestimmung von Sicherheit wurde in einer umfangreichen Untersuchung zur gesellschaftlichen Wertbesetzung des Begriffs ‚Sicherheit‘ von Franz-Xaver Kaufmann Ende der 1960er Jahre vorgelegt (Kaufmann 1969: 62). Interessanterweise wird diese Studie in der aktuellen Sicherheitsforschung kaum rezipiert, obwohl sie relevante

Erkenntnisse birgt, die ein Verständnis des nahezu inflationären Gebrauchs des Sicherheitsbegriffs in der neuesten Forschung enthält.

Insgesamt ist die Etymologie von Sicherheit in der Politikwissenschaft wenig untersucht worden. Das Hauptaugenmerk in der Sicherheitsforschung gilt den politischen Diskursen, Akteuren und Konsequenzen von Sicherheit, nicht jedoch der Entstehung und dem Wesen des Konzepts ‚Sicherheit' (Baldwin 1997: 9). David Baldwin erteilt den wissenschaftlichen Proklamationen der ‚Neu-Definitionen von Sicherheit' Mitte der 1990er Jahren eine Absage und bezeichnet den Sicherheitsbegriff durch die Jahrzehnte als „insufficiently explicated than as essentialy contested" (ebenda: 24). Er beruft sich auf die Aussage von Arnold Wolfers aus dem Jahr 1952, die er – auch bezogen auf die internationale Sicherheit – bis in die 1990er Jahre als relevant betrachtet:

> „It would be an exaggeration to claim that the symbol of national security is nothing but a stimulus to semantic confusion, though closer analysis will show that if used without specifications it leaves room for more confusion than sound political coundel or scientific usage can afford" (Arnold Wolfers: ‚National Security as an Ambiguous Symbol'. Political Science Quaterly, 67, 1952, p. 483, zitiert nach Baldwin 1997: 6)

Baldwin plädiert durch empirische und faktische Zuschreibung dafür, das Sicherheitskonzept für die Wissenschaft nutzbar zu machen, d.h. in seiner Bedeutungsvielfalt und Kontextualität zu analysieren, anstatt an einer allgemeingültigen, pragmatischen Definition zu arbeiten (ebenda: 24).

Historisch gesehen ist der Begriff der Sicherheitspolitik, so wie er im aktuellen Diskurs seine Verwendung findet, erstaunlich jung. Kaufmann zeigt auf, dass Sicherheit als Paradigma des Denkens und als Motor des Handelns im politischen Raum erst im 20. Jahrhundert Eingang fand, zunächst in angelsächsischen Ländern als „social security", und ab Mitte des 20. Jahrhunderts als politische Sicherheit, vor

allem im Begriff der Nationalen Sicherheit auftauchte (Kaufmann 1969: 13 und 96 und Buzan 1997: 6).

Der Autor geht davon aus, „dass in den Begriffen Sicherheit und Unsicherheit, deren Auftreten an bestimmte gesellschaftliche Situationen gebunden ist und deren emotionale und normative Aufladung nachgewiesen wird, eine gesellschaftliche Problemlage in bestimmter Unbestimmtheit explizit wird." (ebenda: 61).

In einem geschichtlichen Abriss des „institutionsgebundenen Sprachgebrauchs" weist Kaufmann nach, dass der Sicherheitsbegriff einem Wertungswandel spätestens im 19. Jahrhundert unterworfen ist. Die mittelalterliche Bedeutung der „Sicherheit und Hoffart des Menschen" unterliegt einer abwertenden Bedeutung, in der der sichere und hoffähige Mensch charakterisiert wird als ein vor Gott furchtloser und daher fälschlicherweise sorgloser Mensch (ebenda: 66).

Dieser Charakter schüttelt im19. Jahrhundert die ihm zugeordnete Ambivalenz ab und gilt fortan als ein zu erstrebender Wert:

> „Sicherheit kann zum Wertbegriff nur unter den Bedingungen eines Weltverständnisses werden, in dem der Mensch und nicht mehr Gott als der eigentlich Handelnde, als der ‚Geschichte-Machende' verstanden wird. Die Befreiung aus der moralischen Ambivalenz erst macht das Wort jedoch zur gesellschaftlichen Wertbesetzung geeignet." (Ebenda: 66)

Wenn man Kaufmanns Analyse folgt, lässt sich daraus eine interessante Analogie zu der Menschenrechtsdeklarationen des 18. Jahrhunderts und die daraus entstehenden demokratischen Staats- und Gesellschaftsformen ziehen: Der Mensch ohne Gottesbezug stellt eine politische und soziale Ordnung her, die sich allein durch eine Pluralität von Menschen rechtfertigt und daher auch gegen andere Menschen instrumentalisiert werden kann, wie Hannah Arendt es mit der „Aporie der Menschenrechte" beschreibt (Arendt 2001: 618).

Eine weitere Analogie des menschenrechtlichen Konzepts und der Sicherheit findet sich in dem vorrechtlichen und deklarierenden Charakter der Sicherheit. Wie Kaufmann feststellt, hat im Zuge des mo-

dernen Staates die mit der Einführung des Begriffs der „öffentlichen Sicherheit“ die Bedeutung der ursprünglichen Sicherung von privatrechtlichen Verträgen zwischen Individuen nicht nur die Beziehungen und Lebensverhältnisse zwischen Menschen, sondern auch die Beziehung zwischen Menschen und Dingen als „berechenbare Gegenseitigkeitsverhältnisse“ durchdrungen (ebenda: 68). Diese erweiterte vertragsrechtliche Sicherung aller Bereiche der sozialen und politischen Ordnung zeigt das „Selbstzweckhafte“ (ebenda: 70) von Sicherheit für die moderne Staatlichkeit, deren Macht durch den Gesellschaftsvertrag legitimiert ist und auf dessen Einhaltung sie angewiesen ist:

„Durch die Konstruktion eines ursprünglichen Contract Sozial lässt sich diese Vorstellung unschwer auf die allgemeinen Bürgerpflichten ausdehnen, deren Einhaltung durch die öffentliche Gewalt garantiert wird. Damit hat die Verallgemeinerung des Sicherheitsgedanken begonnen, Sicherheit wird erstmals zu einer ‚abstrakten Idee‘.“ (Ebenda: 70)

Das Konzept der Sicherheit übernahm daher die Rolle des Stabilisators oder, wie Kaufmann es ausdrückt, als ‚berechenbares Gegenseitigkeitsverhältnis‘, das aufgrund der kontraktualistischen Ideen als unabdingbares Teil der Herrschaftslegitimation des Staates in der Moderne angenommen wurde. Dem Sicherheitsbegriff war außerdem ein Handeln unterworfen: Die Sicherung in der politischen Gemeinschaft war nicht durch das positive Recht enthalten, sondern musste aktiv herbeigeführt werden. Dies galt nicht nur für die Politik, sondern auch für die Wissenschaften:

„[...] Selbst im philosophischen Sprachgebrauch im 20. Jahrhundert [...] kommt das Wort ‚Sicherheit‘ zunehmend zur Geltung, sobald Wissenschaft nicht mehr unter dem Erkenntnis-, sondern unter dem Handlungsaspekt begriffen wird.“ (Ebenda: 95)

Die außenpolitische oder internationale Sicherheit kam nach dem 2. Weltkrieg als Terminus auf, wobei aufgrund der geringen Möglichkei-

ten von Sanktionierungen im Völkerrecht, die ‚Zuverlässigkeitskontrolle' die Rechtsschutzfunktion bei weitem überlagerte (ebenda: 74). Die im Kalten Krieg vorhandene gegenseitige militärische Abschreckungsstrategie mit der fatalen Konsequenz unvorhersehbarem atomarem Zerstörungspotentials beließ die politische Sicherheit in einem Zustand der ‚Sicherung von Sicherheit' sowie in einer ‚Vergewisserung der Zuverlässigkeit des Gegners oder auch des Verbündeten' (ebenda: 73 und 74).

Die Analysen von Kaufmann stellen eine frühe Version des Konzeptes der Interdependenz von Keohane und Nye dar, das acht Jahre später publiziert wurde. Sicherheit kann im Verständnis der Interdependenz nie autonom von einem Staat ausgehen bzw. garantiert werden, sondern ist eingebunden in wechselseitigen Verflechtungen unterschiedlicher Interessen und Akteure (Lemke 2008: 24; Spindler 2010: 113). Auch die Regimetheorie, die aus dem Interdependenzgedanken hervorgegangen ist, greift die Eigenschaft des Sicherheitsbegriffs als „berechenbare Gegenseitigkeitsverhältnisse" (Kaufmann 1969: 68) auf.

3.2 ‚SECURITIZATION' ODER DER SICHERHEITSHERSTELLUNGSPROZESS

In den IB-Theorien unterlagen Untersuchungen zur Sicherheitspolitik bis zum Ende des Kalten Krieges der realistischen Denkschule: Primär wurde internationale Sicherheit als militärische Strategie verstanden, die durch ein Mächtegleichgewicht der Nationalstaaten und ihrer Allianzen langfristig, jedoch nie permanent, Sicherheit garantierte (Zangl und Zürn 2003: 46).

3.2.1 Critical Security Studies und Copenhagen Schoolof Security

Eine Neubetrachtung von Sicherheitspolitik wurde in den 1990er Jahren durch kritische Analysen unternommen, die sich unter anderen als

Critical Security Studies (CSS) sowie als Copenhagen School of Security (CoS)[19] manifestierten. Barry Buzan beschreibt drei Herangehensweisen in der Neuauflage der Sicherheitsdiskussion nach 1989: die ‚traditionalistische' Denkschule, die weiterhin den Fokus auf den militärischen Sektor richtet, die ‚erweiterte' Denkschule, die das Sicherheitsparadigma unter weiteren Aspekten, wie z.B. Umwelt und Entwicklungspolitik behandelt, sowie die bereits erwähnte CSS, die den Sicherheitsbegriff in seinem Wesen zu hinterfragen und eine neue Konzeptualisierung anzustreben versuchen (Buzan 1997: 5).

Eingebettet in die sozialkonstruktivistische Theorie gehen die Autoren davon aus, dass Sicherheitspolitik nicht aus einer zweckrationalen empirisch-nachweisbaren Begebenheit heraus gestaltet wird, sondern einem Kommunikationsprozess, dem Sprechakt (speech act) unterliegt, in dem eine Autorität (securitizing actor) ein gefährdetes Zielobjekt benennt (referent object), das es zu sichern gilt unter Einbeziehung der im gegebenen Sicherheitsbereich relevanten Akteure (functional actor) (Buzan et al 1998: 36).

Als Sicherheitssprechakt bezeichnen die Autoren den Prozess der ‚Versicherheitlichung' (securitization). Sie gehen davon aus, dass Sicherheit auf einer selbst-referentiellen Praxis beruht, indem ein Phänomen in dem Moment eine sicherheitsrelevante Intervention durch Autoritäten legitimiert, wenn es als Gefährdung und unmittelbares Risiko gekennzeichnet wird (ebenda: 24).

Daher untersuchen die CoS das Sicherheitsregime nicht dahingehend, seine Ausrichtung zu hinterfragen oder gar zu transformieren, sondern beleuchten dessen innere Logik und Mechanismen, die die

19 Die ‚Critical Security Studies' (CSS) wird auch als „Welsh School" bezeichnet aufgrund der diesen Ansatz prägenden Wissenschaftler Ken Booth and Wyn Jones, die in Aberstwyth lehren. Zur Copenhagen School of Security (CoS) zählt man Forschungsarbeiten, die vor allem von Barry Buzan inspiriert wurde. Zu den Hauptwerken der Schule gehört Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde: Security, A new framework for analysis. 1998.

CoS als eine ‚more extreme version of politization‘ begreifen (Buzan 1997: 14).

Der Erfolg einer securitization Strategie hängt in der Analyse davon ab, ob ein Publikum glaubhaft eine Situation als existentielle Bedrohung annimmt und damit übereinstimmt, dass diese mit höchster Priorität behandelt werden muss (ebenda: 14). Damit steht die Frage der Legitimation des securitizing actors und dessen Entscheidung im Interesse der Analyse, ein Phänomen als sicherheitsrelevant zu politisieren. Die Autoren stellen in dem vorgegebenen Theorierahmen nicht den empirischen Nachweis in Frage, sondern behandeln die politischen Konsequenzen, die eine securitization-Strategie mit sich führt:

„[...] it is possible to ask with some force whether it is a good idea to make this issue a security issue – to transfer it to the agenda of panic politics – or whether it is better handled with normal politics. […] The securitization approach serves to underline the responsibility of talking security, the responsibility of actors as well as of analysts who choose to frame an issue as a security issue. They cannot hide behind the claim that anything in itself constitutes a security issue.“ (Ebenda: 34)

Die Idee des Sprechakts und des daraus erfolgendes ‚doing security‘ führt die Idee von Kaufmann fort, der das moderne Verständnis von Sicherheit vor dem Hintergrund des handelnden Menschen, der nun selber – und nicht mehr Gott – für die gegenseitige Verlässlichkeit in der politischen Gemeinschaft zuständig war (Kaufmann 1969: 66). Die Kopenhagener Schule verortet den Akt der Versicherheitlichung jedoch in einen größeren Rahmen politischen Handelns: Der ‚securitizing act‘ steht im Widerspruch zum ‚politizing act‘, da er das gängige politisch-rechtliche Verfahren aushebelt und nicht legitimierte Notmaßnahmen einsetzt (Buzan et al. 1998). Svati Shah nennt diesen Effekt der Sicherheitspolitik in ihrer Analyse von Menschenhandel, Sexarbeit und Migration in Indien „legal exceptionalism“ (Shah 2008: 20). Die Ausrufung eines staatlichen Ausnahmezustands ist auch ein Ergebnis einer erfolgreichen securitization.

Die Herstellung von Sicherheit ist für die CoS kein wünschenswertes, dauerhaftes, politisches Projekt, sondern eine kurzzeitige Strategie, um Gefahren abzuwenden:

„While security in relations may generally be better than insecurity (threats against which no adequate countermeasures are available), a securitized relationship is still one in which serious conflicts continue to exist, albeit those against which some effective countermeasure have been taken.“ (Buzan 1997: 11)

Eine Strategie, die aus der Versicherheitlichung heraus führt, ist daher für die CoS nicht der Zustand stabiler und permanenter Sicherheit, sondern ein größeres demokratisches Unterfangen, die relevanten Akteure des Gefährdungsszenarios im Rahmen eines politischen Prozesses aus dem Notfall-Modus herauszunehmen (ebenda: 11). Die grundlegende Skepsis der CoS gegenüber den Prozessen der Versicherheitlichung macht auch gegenüber der eigenen Schule nicht halt: Buzan sieht das zweischneidige Schwert, welches die Theorien eines erweiterten Sicherheitsbegriffs mit sich führt, sehr kritisch. Die Hinterfragung der traditionellen militärischen, durch Hobbes‘ Leviathan geprägten monopolistische Staatsgewalt als einziger Ort von Sicherheit ermöglicht die Ausweitung der securitization auf andere Akteure und Sektoren. In Folge wird der Nationalstaat geschwächt, andere Akteure gewinnen an Einfluss und die sich auf den Notstand und Panik berufene, intransparente Politik der Versicherheitlichung gewinnt an Raum:

„While its multi-sectoralism enables a proliferation of securitization, its constructivism delivers the means for questioning and politicizing each specific instance.“ (Ebenda: 25)

Buzan zeigt auf, dass der Sprechakt der securitization sich als zutiefst inter-subjektiver Prozess versteht. (Buzan 1997: 18). Die Theorie der CoS lässt sich daher in den IB-Theorien des konstruktivistischen Institutionalismus verorten.

Zusammenfassend lassen sich in beiden dargestellten Schulen (CoS und CSS) folgende Wesensmerkmale des politischen Sicherheitsdiskurses feststellen:

- Das Referenzobjekt der Sicherheit;
- Die Sicherheitsakteure;
- Der Prozess der Sicherheitsherstellung;
- Der Gefährdungsakteur.

3.2.2 Der Gefährdungsakteur

Die Definition der Gefährdung wurde in den 1990er Jahren sowohl durch die CoS und CSS auf andere Sektoren als die der militärischen Bedrohung erweitert (Buzan 1997: 9). Ein institutioneller Paradigmenwechsel in der Zuschreibung des traditionellen Gefährdungsakteurs, dem militärisch interventionierenden Nationalstaat, wurde jedoch in einem völlig anderen Sektor herbeigeführt: nämlich mit der Anerkennung von Menschenrechtsverletzungen durch nicht-staatliche, also private Akteure in der Frauen-Menschenrechtsdebatte.

Die Verschiebung des Referenzobjekts der Sicherheit von der Staatsgrenze zum Individuum wurde durch die feministische Theoriebildung in den 1990ern mit geprägt, auch wenn der Mainstream-Diskurs in der feministischen Kritik sich diesbezüglich auf das internationale Menschenrechtssystem bezog, anstatt auf einen sicherheitspolitischen Diskurs. AkademikerInnen und AktivistInnen thematisierten im Menschenrechtsdiskurs die Gefährdungsakteure, deren analytischer Rahmen in den theoretischen Sicherheitsdiskursen der CoS und der CSS eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Während die CSS bei ihren Untersuchungen in normativer Ausrichtung das Individuum ins Zentrum der Sicherheitsbemühungen stellt, versucht die CoS die Prozesse um die ‚Sicherheitsherstellung‘ zu analysieren. Der Ausgangspunkt einer Sicherheitsgefährdung, einschließlich einer theoretischen Rahmung, wurde in der feministischen Theorie in den 1990er Jahren thematisiert, bevor dieser durch die Ereignisse von 9/11 auch Eingang in

den Sicherheitsdiskurs zu Terrorismus und der ‚asymmetrischen Bedrohungen' der 2000er Jahre fand. Menschenrechtsverletzungen – so lautete die bahnbrechende Formel, die das internationale Menschenrechtssystem langfristig veränderte – können von privaten Akteuren ebenso verletzt werden, nicht nur von staatlichen. Damit weitete sich die staatliche Menschenrechtsgarantie und ihre Schutzfunktion auf den private Raum aus: Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe, Arbeitsausbeutung von irregulär beschäftigten Hausangestellten und durch organisierte Verbrecher erzwungene Prostitution von Menschen wurden auf die (staats-)politische Ebene gehoben und galten fortan als Beispiele für Menschenrechtsverletzungen. Die traditionelle Herangehensweise sah nur Regierungen als Menschenrechtsverletzer vor. Daraus läßt sich ableiten, dass paradoxerweise nicht die sicherheitspolitische Lesart den Blick für diese Sicherheitsverletzer geschärft hat, sondern das Menschenrechtsregime.

3.2.3 Das Gefährdungssubjekt

Kritische Einwände gegenüber dem Analyserahmen der CoS beziehen sich vor allem auf die Abwesenheit eines Subjekts der Sicherheit. Die CoS sieht als Referenzobjekt lediglich die traditionellen Schutzobjekte, einschließlich kollektiver Identitäten wie die Bevölkerung eines Nationalstaats. Wer soll darüber hinaus geschützt werden? Wenn also der Sicherheitsrahmen die traditionelle Ausrichtung von Militär verlässt und um Sektoren wie Umwelt, Ökonomie, Gesellschaft und politische Institutionen erweitert wird, so wie es die CoS vorschlägt, sollte dann nicht auch das Referenzobjekt von Sicherheit einer Erneuerung unterzogen und individualisiert werden? Die CoS räumt ein, dass ihr Analyserahmen nicht darauf abzielt, die Ausrichtung von Sicherheit zu ändern, sondern ihre Dynamiken zu verstehen (ebenda: 35).

Der Fall liegt anders bei der CSS und den feministischen Ansätzen, die – ebenfalls von einer sozial-konstruierten Sicherheitsterminologie ausgehend – einen Wandel in der Sicherheitspolitik einfordern. Sicherheit ist in dieser Analyse kein auf ein kollektives oder institutionelles

Ziel gerichtetes Unterfangen, sondern beeinflusst in erster Linie immer das Individuum und sollte danach ausgerichtet sein, dieses zu schützen (Aradau 2008: 57; Lobasz 2009: 322).

Die CSS und die feministischen Ansätze berufen sich auf das politische Konzept der menschenlichen Sicherheit, also der ‚Human Security', das die Erfüllung von Sicherheit nur an dem Einzelnen misst. Das Paradigma von ‚Human Security' lautet: Freiheit von Angst und Freiheit von Mangel für das Individuum (Freedom from Fear and Want).[20]

Das politische Projekt der ‚Human Security' hat seinen Ursprung nicht in der akademischen Forschung, sondern in der praktischen Politik. Konzeptionell weist dieses Konzept einige Fragen auf; vor allem ist nicht schlüssig, worin der qualitative Unterschied zu den Menschenrechten besteht. Die Ähnlichkeiten sind offensichtlich: Die Ausrichtung beider Konzepte liegt auf dem menschlichen Individuum, das es zu schützen gilt. Die Referenzbereiche beider Konzepte beziehen vielfältige Sektoren ein, wie z.B. Zugang zur politischen Teilhabe, Schutz vor Gewalt, Zugang zu Bildung, Nahrung und Gesundheit (UNDP 1994).

---

20 ‚Human Security' wurde als Konzept durch die UNDP 1994 auf die internationale politische Agenda gesetzt. Das Prinzip der ‚Human Security' ist auf die Rede von Präsident Roosevelt über die „Vier Freiheiten" aus dem Jahr 1941 zurückzuführen. ‚Human Security' wird in dem UNDP Dokument wie folgt definiert: „The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of nuclear holocaust…Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. […] Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities." (United Nations Development Programme, Human Development Report, 1994, zitiert nach Roland Paris 2001: 89).

Die Rolle der Nationalstaaten für die Umsetzung der Menschenrechte und der ‚Human Security' jedoch differieren. Während die Haftung und die Garantie für die Umsetzung der Menschenrechte bei den Nationalstaaten liegt, erlaubt die Unschärfe der Definition von ‚Human Security' eine enorme Flexibilität in der Umsetzung durch multi-disziplinäre Akteure im Sinne der governance. Das beinhaltet die Forderung, die Prinzipien der HR durch territorial übergreifende Interventionen des Paradigmas von ‚Responsibility to Protect' (R2P) durchzusetzen (Helsinki process 2004: 11).[21]

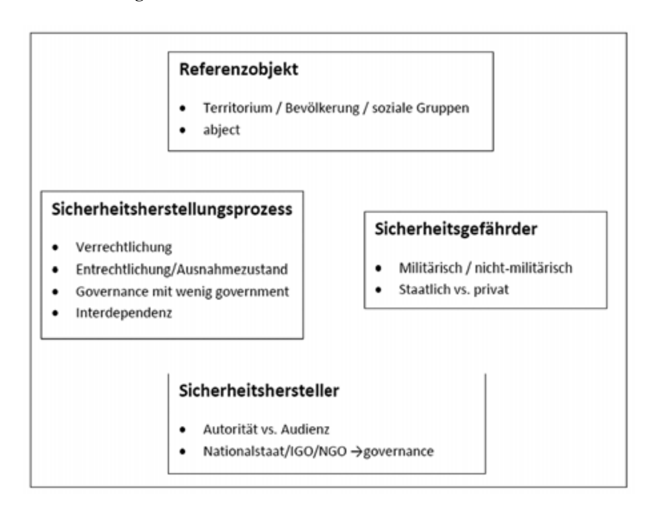
Der vage Charakter von ‚Human Security' wird auch in der akademischen Rezeption kritisiert. Roland Paris zeigt zahlreiche theoretische Versuche auf, das Konzept entweder zu konkretisieren oder es einzugrenzen, und schlägt vor, die Gruppe der Gefährdungsakteure auf nicht-militärische Gruppen zu beschränken und gleichzeitig die Referenzobjekte der Sicherheit in der Vielfalt zu thematisieren, einschließlich der Individuen, Gruppen und der Gesellschaft (Paris 2001: 97).

Bemerkenswert an dem Konzept der ‚Human Security' ist die nicht nach Verrechtlichung strebende Ausrichtung. ‚Human Security' muss durch politische Akteure hergestellt werden, es ist nicht Aufgabe der einzelnen Menschen, diese – wie Menschenrechte – einzuklagen oder zu proklamieren, sondern es unterliegt dem Prozess des, wie es die CoS ausdrückt, ‚doing security'. In dem programmatischen Papier des ‚Helsinki Process Track Report', einem Zusammenschluss von AkademikerInnen, AktivistInnen und politischen EntscheidungsträgerInnen, wird das Zusammenspiel zahlreicher Akteure für die Umsetzung von ‚Human Security' im Sinne des Konzeptes der governance deutlich propagiert:

21 Responsibility to Protect ist ein 2005 im Rahmen der UN entwickeltes Konzept, das den Schutz der Bevölkerung vor Genozid, Verbrechen gegen die Menschheit und andere Verbrechen über den Schutz der Souveränität von Nationalstaaten stellt. Es steht in der Tradition der ‚Human Security' und der dort verankerten Umsetzungsforderungen, die über den Nationalstaat hinaus geht (Zdunnek 2011: 238).

„[...] Human Security is never achieved by states alone. It is always achieved in dynamic collaborations of governments, civil society organizations, communities and business acting in partnership of diverse interests and common purpose.“ (Helsinki Track 2004: 12)

Abbildung 1



(Quelle: eigene Darstellung)

3.3 SICHERHEITSPOLITIK UND STAATLICHKEIT

„Globlization is today of such intensity that most states have lost even the theoretical possibility to be the sole guarantor of human rights and the provider of individual security to people under its jurisdiction – the very meaning of citizenship. Exclusion is inherent in the process.[…] There is a risk that the concept of citizenship will become more connected with exclusionary mechanisms than with the ideal of civilness inherent in the French revolution.“ (Abiri/Hettne 1998: 199)

Hettne und Abiri argumentieren, dass Regierungen im (neo-) realistischen Verständnis von internationaler Politik, durch die anarchistisch geprägten Beziehungen zwischen Staaten, Migrationspolitik traditionell als Sicherheitspolitik verstehen und ausführen:

„In an anarchical state system strangers are potential enemies and thus it has been understood that cross-border migration my lead to the immigration of terrorists, fifth columns, and members of other states' secret services – all phenomena that have traditionally been seen as threats to the national security of state." (Ebenda: 191)

Ihre These lautet, dass der ‚securitization speech act' nicht immer dem ‚securitization policy act' vorausgeht. Anhand von Beispielen der schwedischen Migrationspolitik in den 1980er und 90er Jahren, zeichnen sie die umgekehrte Chronologie nach, die zuerst sicherheitspolitische Instrumente der Migrationskontrolle mobilisiert, bevor der politische Diskurs greift.

Aradau hingegen ist der Überzeugung, dass Diskurs und politische Maßnahmen sich gegenseitig bedingen und nicht von einer Zeitordnung geprägt sind:

„The relationship between discourse and practice is more compley, a relationship of codependence rather than ‚implementation.'"(Aradau 2008: 51)

Der neo-realistische Ansatz und die neo-institutionalistische Interdependenztheorie bieten keine Erklärungen für die globale Institutionalisierung von Menschenrechten, die sich im Zuge der 1990er durch UN-Weltkonferenzen und andere Professionalisierungen von Menschenrechten formierte. Ausgehend von der Prämisse des Eigennutzes stellen Verletzungen von Menschenrecht, die von Staaten ausgeführt werden weder eine ökonomische noch sicherheitsrelevante Bedrohung auf andere Staaten dar und können somit als ein für die internationale Kooperation irrelevantes Feld betrachtet werden.

Erklärungsansätze für die enorme institutionelle und prozedurale Ausdehnung der Menschenrechtsidee im internationalen Raum bieten konstruktivistische Theorierahmen, die ein „angemessenes Verhalten" als staatliches Eigeninteresse definieren. Diese Lesart schafft einen Erklärungsansatz für internationale Kooperation, die weit über die Zweckrationalität der handelnden Akteure hinausgeht und staatliches Handeln als kulturell geprägt versteht, es sich „[…] also bei der Wahl ihrer Ziele und Handlungsoptionen an Werten, Normen, Rollen und Ähnlichen orientiert" (Schimmelpfennig 2010:161).

Die strikte Trennung von normorientierten und zweckorientierten Handeln in den internationalen Beziehungen hält jedoch der politischen Praxis nicht stand. Forschungen zu internationaler Sozialisationsprozessen am Beispiel der Umsetzungen von Menschenrechtsnormen in Nationale Gesetzgebungen sowie der „Natoisierung" von mitteleuropäischen Transformationsstaaten sind ebenfalls zu der Erkenntnis gekommen, dass sich rationale und konstruktivistische Handlungsprozesse gegenseitig ergänzen und sich beide in verschiedenen Phasen der Sozialisation nachweisen lassen (Sikkink/Risse 1999 und Frank 2007). Oder, wie Thomas Risse es ausdrückt: „Nichts wird theoretisch so heiss gekocht wie es praktisch gegessen wird" (Risse 2003: 5).

Im Folgenden will ich der Frage nachgehen, wie sich das staatliche Handeln im Zuge der Verortung von Menschenhandel in der Menschenrechts- und Sicherheitspolitik definiert. Dabei ist besonders die Wechselwirkung von Staat und internationalen Regimen von Interesse. Im Unterschied zu formellen Beitrittsprozessen und Umsetzungsmechanismen, wie sie z.B. die EU-Erweiterung darstellt oder die Ratifizierungen völkerrechtlicher Übereinkommen darstellen, bietet die anti-trafficking-Politik hauptsächlich diskursive, d.h. nicht-prozedurale Maßnahmen an. Das ‚policy tracing' von anti-trafficking-Politiken stellt daher weniger die Normübernahme als die Normgenesis in der Mittelpunkt der Überlegungen: Aus welchen Elementen setzt sich das Politikfeld Menschenhandelsbekämpfung zusammen und welche Akteure spielen bei der Genese eine prägende Rolle?

Ereignisse wie die Terroranschläge von 9/11 in den USA sind oft ein Handlungsanreiz für neue Formen und Inhalte internationaler staatlicher Zusammenarbeit. Sie reichen jedoch nicht als Begründung aus, um internationale Kooperationen zu erklären. Diese können nicht immer auf einen Anlass oder gar eine neu aufkommende empirisch nachweisbare Ereignisse zurückgeführt werden, sondern sind in einer komplexen Mehr-Ebenen-Politik verankert (Zangl/Zürn 2003; Guiraudon 2000).

In der neo-institutionalistischen Regimetheorie werden dauerhafte zwischenstaatlich Kooperationen nicht ereignis- sondern prozessorientiert gelesen. Die Vorteile der Zusammenarbeit für die jeweiligen Staaten liegen in der Festlegung von Verhaltensstandards, Reduzierung von Transaktionskosten und eine hörhere Sicherheitslage durch Verläßlichkeit (Zangl: 2010).

Eine Erweiterung der Regimetheorie findet sich in dem Konzept des „venue-shopping" (Guiraudon 2000). Demnach suchen nationalstaatliche Akteure Verhandlungs- und Entscheidungsorte, so genannte ‚venues', jenseits des innerstaatlichen Prozesses auf, um kompetenzüberschreitend neue Politiken zu verabschieden. Der Vorteil des „venue-shoppings" liegt in der Vermeidung innerstaatlicher Auseinandersetzung mit anderen Ministerien, Parlamenten und einer kritischen zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit. Zum anderen ermöglicht diese Sichtweise, auf verschiedene Politiken zurückzugreifen und diese neu zusammen zu führen:

> „The concept of venue shopping emphasizes actors' strategies, yet it also takes into account the rule –bound context to which actors respond. Actors seek new venues when they need to adapt to institutional constraints in a changing environment. To do so, they must resort to framing processes or policy images-the constructivist moment." (Guiraudon 2000: 258)

Der ‚venue-shopping'-Ansatz verbindet die Policy- mit der Akteursebene. Es kann einen Erklärungsansatz bieten für die Verbindung bisher unwahrscheinlicher Policy-Kombinationen (wie z.B: Terrorismus und

Migration) und zeigt gleichsam auf, dass – im Entstehen internationaler Kooperationen und damit auch neuer Akteure – auch nationale bzw. Innenpolitiken in internationalen Arenen verhandelt und beschlossen werden.

Die Nutzung internationaler Fora zu Verhandlungen der Migrationskontrolle bei gleichzeitiger Umgehung nationalstaatlicher Procedere birgt für den staatlichen Akteur ein gewisses Paradox: Kurzfristig können zwar Agenden gesetzt und Kooperationen vereinbart werden, langfristig kann jedoch die eigene Rolle unterminiert werden durch Kompetenzübertragungen und Entstehung neuer inter-governmentaler Akteure, Regime und Allianzen.

„Politically, the link between security, migration and European integration allowed for strange bedfellows: liberal pro-EU politicians could not disapprove of calls for European migration control harmonization coming from anti-EU restrictionist politicians." (Guiroaudon 2000: 261)

3.4 SICHERHEIT UND IDENTITÄT

Das Referenzobjekt der Sicherheit unterliegt in feministischen wissenschaftlichen Analysen aufgrund seiner Projektionsfläche einer vielschichtigen Kritik. Die Kernthese dieser Kritik lautet, dass Frauen zu Referenzobjekten konstruiert werden und dadurch dem traditionellen Paradigma des passiven, schutzlosen und handlungsunfähigen Individuums unterliegen, welches von außen Schutz benötigt:

„Notions of security that relay on protection reinforce gender hierarchies that, in turn diminish women's (and certain men's) real security." (Tickner, Gendering World Politics, zitiert nach Lobasz 2009: 344).

Die Repräsentanz von Geschlechterordnungen durch das Sicherheitsregime sowie das Politikfeld ‚Gewalt gegen Frauen' stellt ein weit diskutiertes Unbehagen in der akademischen und aktivistischen Welt

dar (Miller 2004; Aradau 2008; Shah 2008). Diese Kritik manifestiert sich auch im Beispiel der anti-tafficking-Politik, wie ich es im Folgenden darstellen werde.

Der anti-trafficking-Politikbereich hat sich durch den Gebrauch von dezidierten stereotypischen Darstellungen in der Prävention von Menschenhandel, die von AktivistInnen oftmals als rassistisch und sexisitisch aufgefasst werden, für Analysen und Aktivismus diesbezüglich besonders exponiert (La Strada 2008: 17; Aradau 2004 und 2008).[22]

Jennifer Lobasz begrüßt in ihrer Abhandlung zur Sicherheit und anti-trafficking-Politik zwar die Verschiebung der Sicherheitspriorität vom Staat auf das Individuum, fordert jedoch einen sorgfältigeren Blick in der Analyse des Referenzobjekts ein. Die These der securitization, nämlich dass die Versicherheitlichung sozial konstruiert ist, übertrage sich auch auf das Referenzobjekt, auf die gehandelte Frau. Diese sei durch geschlechts-stereotypischen und viktimisierende Merkmale gekennzeichnet, die zur Folge haben, dass reale Menschen, die sich in dieser Situation befinden, durch die Gesellschaft und deren Institutionen stigmatisiert werden (Lobasz 2009: 339). Sie plädiert dafür, dass WissenschaftlerInnen und AktivistInnen eine Repräsentanz von gehandelten Menschen anstreben, die auf jegliche diskriminierende Zuschreibung verzichtet (ebenda: 344).

Ein Defizit in Lobasz' Argumentation ist, dass sie wiederholt ihrer eigenen Hypothese der sozialen Konstruktion der anti-trafficking-Politik widerspricht, indem sie den jeweiligen beschriebenen Diskurs durch eine imaginäre, nicht durch Verweise belegte Empirie als faktisch wahr, bzw. falsch beurteilt. Sie verlässt somit die diskursive Ebene und produziert eigene Darstellungen von gehandelten Men-

22 Beliebte Motive von anti-trafficking-Präventionsmaßnahmen sind die Darstellung von Frauen in Vogelkäfigen, als Marionetten oder drapiert wie Geflügel unter eine Plastikfolie.

schen, ohne diese mit empirischen Daten zu belegen oder sie als spezifische Diskurse zu kennzeichnen.[23]

Damit trägt sie zu einer geläufigen Wahrheitsmanifestation über den Menschenhandel bei, den Claudia Aradau als signifikant für die akademische und aktionsorientierte Literatur zu Menschenhandel kritisiert:

„While mobilizing various theories in this search for the nature of trafficking, the literature on human trafficking also tries to grasp the ‚real nature' of trafficked women. What kind of migrants, what kind of criminals or exactly what type of prostitutes are they? What category of human rights bearers could they be? The ‚true' representation of victims of trafficking is derived from existing knowledge, through a refinement of existing categories. Although the category of victims of trafficking is undergoing an explicit process of social construction, the same process is not acknowledged in relation to the other categories that it evokes and rests upon." (Aradau 2008: 14)

Jacqueline Berman sieht den Nationalstaat in seiner Souveränität durch das Phänomen des Menschenhandels gefährdet. Sie führt einen weiten Interpretationsbogen, indem sie die Sicherheitsarchitektur der internationalen Gemeinschaft nach der Beendigung des Kalten Krieges und

23 Lobasz argumentiert gegen die von ihr zuvor zitierten medialen Diskurs aus der New York Times, dass mexikanische Prostituierte in den USA dort „freiwillig" seien und ohnehin „illegal" mit folgendem Absatz: „Feminist work on human trafficking show that this characterization (sie zitiert Medienberichte, die Migrantinnen in der Prostitution als ‚freiwillige' Prostituierte deklarieren, B.H.U.) is inaccurate and oversimplified. Many women who are trafficked either do not consent to immigrate at all or are misled by traffickers about the nature of the work they will be doing and the extent of their obligation to the traffickers. Still others plan to migrate and to work in the sex industry but experience terrible human rights violations, including – though not limited to – rape, assault, debt bondage, sexual exploitation, and slavery." (Lobasz 2009: 332).

seiner damit verbunden Ordnung einer Neugestaltung unterworfen sieht. Der Zusammenbruch der konfrontativen Blockordnung brachte nicht nur neue Freiheiten und Mobilitäten für StaatsbürgerInnen in den europäischen Gesellschaften mit sich, sondern auch die Suche nach neuen kollektiven Identitäten und Zugehörigkeiten. Dadurch gerieten die Nationalstaaten in eine Identitätskrise, da ihre Souveränität nicht mehr durch die äußere Abwehr an den Grenzen gesichert werden musste wie in der Zeit des Kalten Krieges. Der Fokus der Sicherheitspolitik verschob sich auf die innere Konstitution und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Berman sieht diese Entwicklung der Identitätssuche als einen Bruch der sicherheitspolitischen Ausrichtung von Staaten seit dem Westfälischen Frieden an:

„At the time and at least since the Treaty of Westphalia, security has always involved the survival of the state in order to protect the ‚nation'. In the post Cold War period, survival still constitutes security but now, ‚survival spells identity' (Waever)." (Berman 2003: 63)

Die Konstituierung und der Schutz einer gesellschaftlichen kollektiven Identität durch den Staat ersetzt die straffe Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf die Staatsgrenzen. Der durch Neugründungen von politischen und sozialen Gemeinschaften und Zerfall von alten staatlichen Verbindungen in Europa am Anfang der 1990er Jahre in eine zunehmende unübersichtliche Weltordnung führte, laut Berman, zu einer Schwächung der traditionellen Idee der Staatlichkeit.

Die Gefährdung der gesellschaftlichen Identität durch einzelne Personen oder Personengruppen anstelle von Bedrohungen durch andere Staaten stellt eine Wahrnehmungsverschiebung in der Sicherheitspolitik dar, die vor allem durch die Ereignisse der Terroranschläge von 9/11 als Katalysator die Diskussionen in der Sicherheitspolitik der IB-Theorien beeinflusst hat. Joseph Nye beschreibt die Krise der Nationalstaaten vor 9/11 als durch Privatisierungen und neue Technologien geschwächt. Nye versteht die Machtverschiebung von Staaten auf private Akteure als eine ‚Privatisierung von Krieg', die das internatio-

nale Machtsystem aus dem Gleichgewicht bringt, da Staaten eine große Angriffsfläche bieten und Individuen als Gefahrenquelle nur schwer zu kontrollieren sind:

„9/11 was a terrible symptom of the deeper changes that were already occurring in the world. Technology has been diffusing power away from governments, and empowering individuals and groups to play roles in world politics – including wreaking massive destruction – which were once reserved to governments. Privatization has been increasing and terrorism is the privatization of war.[…] America's openness and huge footprint in the international system make us more vulnerable and more attractive to terrorist attacks.“ (Joseph Nye, zitiert nach Harvey 2004: 15)

Das Individuum als Bedrohung und Gefährdung von Sicherheit nach 9/11 und die daraus folgenden neuen Überwachungstechnologien als staatliche Gegenreaktion zu den neuen Sicherheitsgefährdungen stehen auch im Zentrum der Überlegungen von Jeffrey Rosen. Nyes Argument, dass die zunehmende Privatisierung das internationale Staatensystem in Form von Terrorismus bedroht, stellt Rosen die Beobachtung gegenüber, dass die Staaten, allen voran die USA, die Systeme für Überwachungstechnologien von privatwirtschaftlichen Akteuren übernommen haben.[24] Die Erfahrung von 9/11 löst – nach Rosens Analyse – daher die Dichotomien von privaten Akteuren auf der einen Seite und staatlichen Akteuren auf der anderen Seite auf, indem staatliches Handels die Technologien und Rationalitäten aus dem privaten Sektor vereinnahmt. Diese neuen Sicherheitstechnologien machen vor dem privaten Leben nicht halt und hebeln traditionelle gesellschaftliche Kommunikationsformen aus:

24 Jeffrey Rosen verweist auf das elektronische System der Kundenüberprüfung von Amazon, das durch die US-Behörden zur Überwachungen übernommen wurde (Rosen 2004: 8).

„Now that we can no longer rely on the traditional markers of identity – such as clothes or family or religion – to make judgment about whether or not strangers in the crowd pose risks to our security, fearful citizens are turning instead to technologies of identification and risk assessment.“ (Rosen 2003: 8)

Rosen greift den von Roger Clarke geprägten Begriff der ‚dataveillance‘ auf, der eine Kompilation aus Datensammlung (data collection) und Überwachung (surveillance) darstellt. Dies gilt als Beschreibung für die Sicherheitstechnologien, die der Staat auf Staatsbürger und andere Individuen anwendet (Rosen 2003: 20). ‚Dataveillance‘ steht für staatliche Überwachungspraktiken, die zugleich einzelne Profile herausarbeitet, jedoch als Ziel die gesamte Masse ins Visier nimmt. Demokratietheoretisch formuliert, nimmt die staatliche Exekutive den eigenen Souverän unter Generalverdacht:

„Mass dataveillance threatens us with more than embarrassment and invasion of privacy: It also threatens our values of equality in a way that could transform the relationship between citizens and their governments. Risk profiles ensure that different groups of individuals are treated differently in the future based on their behavior in the past […] In this sense, risk profiles are technologies of classification and exclusion, limiting people's opportunities and stifling their power to define themselves.“ (Rosen 2003: 27)

Wenn wir der Formel von Ole Waever ‚survival spells identity‘ über die Beschaffenheit der gesellschaftlichen Sicherheit in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges nachgehen, muten die Überwachungstechnologien des Staates gegenüber der Bevölkerung als Ganzes, sozialer Gruppen und Individuen im Besonderen, als kontraproduktiv für die Schaffung einer kollektiven Identität an. Rosen kommt jedoch zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Masse lieber ihre Privatsphäre aufgibt als Widerstand gegen die ‚datasurveillance‘ zu leisten, da die gemeinsamen Überwachung auch eine emotionale Verbundenheit untereinander schafft (Rosen 2003: 192).

In der Interpretation von Foucaults Theorie der ‚Biomacht' werden kollektive Identitäten dadurch geschaffen, dass davon abweichende Strukturen als Abgrenzung und Nicht-Bezug für die soziale Mehrheitsgruppe produziert werden. In beiden Lesarten fügen staatliche Überwachungspraktiken eine gesellschaftliche Verbundenheit zusammen, gerade weil sie auf der Ausschließung von vermeintlich verdächtigen Personen und Situationen basieren.

Die empirische Grundlage von Jacqueline Bermans Analyse ist zwar die staatliche anti-trafficking-Intervention und nicht wie in den diskutierten Ansätzen von Rosen und Harvey die Anti-Terror-Maßnahmen. Die Ergebnisse sind jedoch in beiden empirischen Bereichen frappierend ähnlich: Eine Verschiebung der staatlichen Sicherheitspolitik vom Schutz der Staatsgrenzen gegen feindliche nationalstaatliche Angriffe hin zur Schaffung und Erhaltung von kollektiven Identitäten, um eine politische Gemeinschaft gegenüber als gefährlich eingestuften Individuen abzugrenzen. Der Staat schafft neue Interventionen und bedient sich Technologien von privaten Akteuren. Die als neu verstandene Gefährdung durch Terrorismus oder Menschenhandel stärkt die Entität des Staates:

„Discourses of sex-trafficking redefine and relocate these assaults on sovereignty within a gendered and radicalized frame (of helpless ‚white' victims, ‚dark' criminality and a violated political community) that authorizes the state to reinstate sovereign borders, all the while giving the state new purpose and meaning." (Berman 2003: 63)

Nicht alle SicherheitstheoretikerInnen sehen die Rolle des Staates gestärkt in der Weltordnung seit den 1990er Jahren. Die Bedrohungen durch nicht-staatliche, dezentral organisierte Akteure lassen auch eine gegenteilige Schlußfolgerung zu, wie Arjun Appadurai in seinem Essay „Fear of small numbers" zum Ausdruck bringt:

„What if we are witnessing the birth of a new global system of power, politics, violence and its dissemination completely outside the structure of the interna-

tional system, not individual terrorist networks and cells , but a full scale alternative global polity, with full access to lethal technologies of communication, planning and devastation?“ (Appadurai 2006: 130)

Appadurai verfolgt die Idee einer grundlegenden Gefährdung der hegemonialen Nationalstaaten und des internationalen Staatensystems durch kleine, extremistische und militanten Splittergruppen am Beispiel der US-Invasion im Irak 2003. Dabei stellt er fest, dass nicht nur das Konzept der Nationalstaatlichkeit für Angriffe von nicht-staatlichen Gruppen verwundbar ist, sondern dass die Nationalstaaten im Gegenzug davon ausgehen, als Gegenstrategien zu Terrorismus gleichfalls Nationalstaaten aufzubauen. Dies habe sich sowohl in Afghanistan als auch im Irak als Trugschluss erwiesen (ebenda: 80).

Auch Jan Pospisil beobachtet in seiner Dokumentenanalyse der europäischen und deutschen entwicklungspolitischen Konzepte eine Abkehr des ‚state-building-Konzepts‘ zu Gunsten des ‚resilience‘ Ansatzes. Der Aufbau von Staaten (‚state-building‘) war eines der Hauptziele in den entwicklungspolitischen Konzepten in den 1990er Jahren, das sich jedoch nicht als erfolgreich erwiesen hat. Pospisil argumentiert, dass der European Development Report von 2009 erstmalig den Begriff der ‚sozioökonomischen Systemen‘ einführt, die den ‚Staat‘ ersetzen. ‚Resilience‘ wird dort definiert als „Fähigkeit, mit Veränderung in Kapazität, Effektivität und Legitimität umzugehen. (Pospisil 2011: 243). Das Ziel, ‚resiliente sozioöknomische Systeme‘ einzurichten ist daher das Gegenteil einer Stabilisierungsstrategie, die auf den Aufbau von Staaten zielte. Mit dem Konzept der ‚Resilience‘ versuchen die entwicklungspolitisch aktiven Geberländer, Systeme in den unterschiedlichen Weltregionen einzurichten, in denen „soziopolitische Akteure unter vielen (agieren) und keineswegs mehr ein mit Gewaltmonopol ausgestatteter Primus soziopolitischer Organisation (vorherrscht).“ (Ebenda: 244)

3.5 MENSCHENHANDEL ALS SICHERHEITSDISKURS: CLAUDIA ARADAUS ‚RETHINKING TRAFFICKING IN WOMEN-POLITICS OUT OF SECURITY‘

Die ‚Problematisierung‘ von Menschenhandel lehnt Claudia Aradau am Verständnis von Foucault an, der mit ‚Problematisierung‘ diskursive und nicht-diskursive Praktiken, wie soziale Prozesse, Normen, Techniken, Institutionen und Ökonomien zusammenfasst (ebenda: 15).[25] Aradau nutzt das Konzept der ‚Problematisierung‘ sowohl als theoretische Herangehensweise als auch als Methodik. Im theoretischen Ansatz legt sie die Problematisierung in Form von Repräsentation und Interventionen als konstituierende Elemente für den Wissensgegenstand Menschenhandel zu Grunde:

> „Representation is simultaneously a form of intervention, both by conferring the specific identities to categories of people and by limiting and steering what can be done about these people. Interventions are inseparable from representations of the problem to be governed.“ (Ebenda: 19)

Das Politikfeld Menschenhandel ist geprägt durch diskursive Wissensbestandteile, die in der akademischen und praxisangewandten Literatur als ‚wahre Begebenheiten von Menschenhandel‘ betrachtet werden. Aradau versucht in ihrer Analyse dem Aufbau des Wissens von Menschenhandel auf den Grund zu gehen, indem sie sich dem Anspruch entzieht, Aussagen über eine wie auch immer geartete ‚empirische Realität‘ zu treffen. Mit ihrer auf Foucault beruhenden Hypothese, dass die politischen und praktischen Maßnahmen (interventions) gleichzeitig die Darstellung und Analyse der Natur des Verbrechens Menschen-

25 Claudia Aradau hat eine umfangreiche theoretische Untersuchung zur Konstruktion von Menschenhandel als Sicherheitsdiskurs vorgelegt, die ich im Folgenden detaillierter vorstelle. (Claudia Aradau: Rethinking Trafficking in Women. Politics out of Security. New York 2008).

handel (representation) bedingt und umgekehrt die Darstellung Teil der Intervention ist, versucht sie beides – Repräsentanz und Intervention – zu hinterfragen (ebenda: 19).

In dieser gouvernmentalen Lesart bedeutet Sicherheit die Steuerung in der Problematisierung von Menschenhandel, indem sie versucht, auf das Verhalten von Menschen einzuwirken. Die Einbeziehung des Verhaltens und Handlungen von Menschen in die Problematisierung, d.h. die Interventionen und Repräsentation eines sozialen Phänomens, definiert Foucault als Dispositiv.

„A dispositif of security attempts to affect behavior and construct forms of ordered agency and subjectivity in the population to be governed, as part of the social problem identified. The abjectifying effects of security are thus a form of ordering agency, taming subjectivitiy and excluding those who are irremediably ‚disorderd'." (Ebenda: 90)

3.5.1 Strategien der Desecuritization

Aradau sieht Strategien zur Ent-Versicherheitlichung von Menschenhandel in der Suche nach alternativen Diskursen. Das Verworfene, das ‚abject', welches sich außerhalb der Sicherheitsordnung bewegt, sollte mit Autorität die Universalität und Demokratisierung des Sicherheitskonzeptes einfordern.[26] Aradau sieht dieses nur durch die Anwendung von Emanzipation geschehen.

---

26 Die in der englischsprachigen anti-trafficking-Literatur häufig genutzte Formulierung des ‚abject' (Aradau 2008: 56) oder ‚abject victimization (Shah 2008: 28) ist schwer ins Deutsche zu übertragen. Die deutsche Ausgabe von Judith Butlers ‚Körper von Gewicht' 1995 enthält folgende Erklärung zur Herkunft des Begriffs: „Verworfenheit oder Verwerflichkeit (engl. Abjection, lateinisch ab-jectere, bedeutet buchstäblich von sich werfen, wegwerfen oder hinauswerfen) setzt einen Bereich der Handlungsfähigkeit voraus, von dem sie unterschieden ist, und sie produziert ihn ihrerseits. Hier lässt das Wegwerfen den psychoanalytischen Begriff der Verwerfung

„The emancipatory promise of security is translated into a competition between particularities: trafficked women or sex workers, illegal migrants or trafficked women, trafficked persons or asylum seekers. All these categories can become contradictory subjects of security constructions. Anti-trafficking strategies can infringe the rights of sex workers. Rights for trafficked women mean more surveillance of illegal migrants or asylum seekers. A strategy that would replace expertise with silenced knowledge and lived experiences would seem to at least replicate a boundary and a limit of ‚danger'." (Ebenda: 88)

Das Konzept des „abject" von Butler beruht auf Arendts Analyse des Menschen, der ohne Weltbezug leben muss und aus jeglicher politischen Gemeinschaft ausgeschlossen wurde:

„Das Verworfene (the abject) bezeichnet hier genau jene ‚nicht lebbaren' und ‚unbewohnbaren' Zonen des sozialen Lebens, die dennoch dicht bevölkert sind von denjenigen, die nicht den Status des Subjekts genießen, deren Leben im Zeichen des ‚Nicht-Lebbaren' jedoch genötigt wird, um den Bereich des Subjekts einzugrenzen." (Butler 1995: 23)

Judith Butler zeigt mit der Terminologie des „Performativen" Praktiken auf, die Identitäten durch die Wiederholung von Normen herstellen[27]. Demnach ist nicht nur die soziale Geschlechtsidentität („gender")

---

anklingen, da eine Verwerfung impliziert ist, die das Subjekt begründet und die dementsprechend diese Gründung bloß schwach etabliert. Während der psychoanalytische Begriff der Verwerfung , als ‚foreclosure' übersetzt , Sozialität herstellt durch die Ablehnung eines fundamentalen Signifikanten, was ein Unbewusstes – oder in Lacans Theorie das Register des Realen – produziert, bezeichnet der Begriff der Verworfenheit bzw. der Verwerflichkeit einen Status der Erniedrigten oder Ausgestoßenen in den Begriffen von Sozialität." (Butler 1995: 324)

27 Judith Butler definiert Performativität auf folgende Art: „Performativität wird als jene ständig wiederholende Macht des Diskurses (verstanden), die-

ein Produkt von diskursiven Praktiken, sondern es wird auch das biologische Geschlecht („sex“) als Materie hergestellt (ebenda: 21f.).

Diese Annahmen von Identitäten benötigen jedoch ein Ausschlussverfahren, durch das andere Identitäten, die sich nicht im Gefüge der hegemonischen Interessen befinden, verworfen werden. Erst durch Abgrenzung können Subjekte gebildet werden. Butler nennt die Produkte von Ausschlussprozessen „das Verworfene“ (the abject) (ebenda: 23). Dem gegenüber stellt Aradau das ‚Subjekt der Sicherheit‘:

> „The promise of security activates a certain understanding of order and of ordering things and people. This imaginary of ordering appears most explicitly in relation to the subject of security who is to be rendered secure and made part of such ordering.“ (Aradau 2008: 62)

---

jenigen Phänomene hervorzubringen, welche sie reguliert und restringiert.“ (Butler 1995: 22)

Tabelle1: Übersicht: Trafficking Repräsentanz und Intervention nach Claudia Aradau

Problematisierung	Diskurse	Gegenstrategien/ Alternative Diskurse	NGOs als Akteure	Fehlende Diskurse	Lösung
Migration, Prostitution, Organisierte Kriminalität	Über-Diskurs: Sicherheit Subkategorien: Managed, regulated freedom	De-securitization, Emancipation, Ethics	Identität, Subjektbildung, Abject: Keine alternative Repräsentanz von gehandelten Frauen außerhalb des security frameworks	Freiheit, Gleichheit als Herausforderung der securitization	Politics out of security: work

(Quelle: eigene Darstellung)

4. Empirische Dokumentenanalyse

4.1 Methodische Überlegungen zur Dokumentenanalyse

Die empirische Untersuchung der vorliegenden Arbeit unternimmt eine normativ-ontologische Dokumentenanalyse von Materialien aus unterschiedlichen Akteurs- und Policy-Ebenen. Die Herangehensweise hat zum primären Ziel, die zu untersuchenden Texte „zu verstehen“ im Sinne des Ditheyschen ‚hermeneutischen Zirkels‘ (von Alemann 1995: 200). Dieser geht davon aus, dass einzelne Textbausteine nur im Kontext des gesamten Textes und der dazu korrespondierenden Umwelt verstanden werden können.

Die vorgenommenen Klassifikationen sortiert die verschiedenen Ebenen nach der jeweiligen institutionellen Ausrichtung und Funktionalität der Akteure und Policies. Sowohl die verschiedenen Ebenen der Policies als auch die der Akteure stehen in einem inneren Bezugssystem zueinander:

- Akteursebene 1: Nationalstaat USA
- Akteursebene 2: Internationale und supranationale Akteure
- Akteursebene 3: Zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke
- Akteursebene 4: Ad-Hoc- und prozessorientierte Strukturen (national und international)

Dem gegenüber stehen ebenfalls vier qualitative Einstufungen der Policy-Dokumente:

- Policy-Ebene 1: Rechtsdokumente (verbindlich)
- Policy-Ebene 2: Leitlinienvorgaben (optional)
- Policy-Ebene 3: Reden, Fachberichte, Studien, Konferenzberichte
- Policy-Ebene 4: Programmatische Dokumente (umsetzungsorientiert)

Die Hypothese für die Akteurs- und Policy-Ebene geht davon aus, dass beide in einem nichthierarchischen Kontext zueinander angeordnet sind, d.h. dass ein verbindliches Rechtsdokument nicht zwingend die Grundlage für programmatische Dokumente oder Leitlinienvorgaben darstellt, sondern dass die Wirkungsgeschichte innerhalb der Policy-Ebene auch die umgekehrte Richtung einschlagen kann.

Um die intersubjektive Kommunizierbarkeit der Analyse zu gewähren, habe ich meine Fragestellungen an die Dokumente auf der Grundlage folgender von Ulrich von Alemann entwickelten ‚Wahrheitskriterien' der qualitativen Forschung aufgebaut:[28]

- Konsistenz, „innere Logik, Schlüssigkeit und Widerspruchsfreiheit" von Dokumenten
- Korrespondenz: Übereinstimmung von Äußerungen mit anderen Diskursteilnehmenden
- Kommunikative Validierung: dialogische Argumentation über konfligierende Interpretationen mit untersuchten Personen oder innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft (von Alemann 1995: 204)

Die Materialdichte der anti-trafficking-Dokumente ist vor allem in der Zeit nach der UNTOC und des Palermo-Protokolls im Jahre 2000

28 Die Kriterien sind der Methodenbeschreibung Ulrich von Alemanns entnommen, ich habe sie jedoch meinen Forschungsfragen angepasst.

beträchtlich, eine Auswahl zu treffen daher unumgänglich. Die dieser Arbeit zu Grunde liegenden Materialauswahl wurde anhand der Kriterien getroffen, die sich aus den Forschungsfragen ergaben.

Die Dokumentenauswahl reflektiert also die Kriterien, auf denen die Untersuchung basiert:

- Menschenrechtsschutz,
- Sicherheitspolitik, einschließlich Migration und Prostitution als der Sicherheit untergeordneten Diskurse,
- Akteure/Legitimation,
- Subjektbildung/Identität gehandelter Menschen.

Der Rahmen der Untersuchung umfasst die Zeitspanne von 1997-2009, in der durch die erstmalige Verabschiedung einer international rechtsverbindlichen Definition von Menschenhandel in der UNTOC im Jahr 2000 ein vermutlich maßgeblicher Wandel der anti-trafficking-Politiken stattgefunden hat. Die zeitliche Nähe der UNTOC zu den Anschlägen des 11. September 2001 mit den daraus folgenden Versicherheitlichungsstrategien in der internationalen Politik grenzt die Auswahl der zu untersuchenden Schlüsseldokumente vor allem auf die Zeit um die Jahrtausendwende ein. Diese Auswahl habe ich getroffen, um zum einen der ‚Sollbruchstelle' im anti-trafficking-Diskurs auf die Spur zu kommen mit der Frage, ob der Wandel auf ein singuläres Ereignis zurückzuführen ist. Ein weiteres Motiv für die zeitliche Auswahl und die der Schlüsseldokumente begründet sich in der Fragestellung nach einem möglichen Wandel der Menschenhandelspolitik: Hat er stattgefunden und welche Konsequenzen hatte er für das Verständnis der Sicherheitspolitik und der Menschenrechtsidee?

In der praktischen Vorgehensweise hinischtlich der Dokumentenanalyse habe ich mich von folgendem ‚Handwerkszeug' der qualitativen Textuntersuchung leiten lassen:

- Reduktion: den Text auf wesentliche Inhalte komprimieren,
- Explikation: an einzelne Textteile zusätzliches Material herantragen, den Kontext erklären,
- Strukturierung: formale Ordnungskriterien definieren.

4.2 ANTI-TRAFFICKING-POLITIKEN VON 1997-2000

Die UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 mit ihrem Abschluss-Dokument, der „Beijing Platform of Action“, stellt das zentrale Bezugsdokument für den politischen Diskurs zu Menschenhandel in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dar. Sowohl die EU-Dokumente als auch die US-Congres-Resolution sowie das US-Memorandum zur Bekämpfung von Menschenhandel beziehen die Motivation zum Handeln schwerpunktmäßig auf die Pekinger Aktionsplattform. Daher wird zunächst dieses grundlegende Dokument einer Analyse unterzogen.

Tabelle 2: Übersicht: Ausgewählte Anti-Trafficking-Dokumente 1997-2000

	Akteursebene 1 Nationalstaat USA	*Akteursebene 2* Internationale und supranationale Akteure	*Akteursebene 3* Zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke	*Akteursebene 4* Ad-Hoc-und prozessorientierte Strukturen (national und international)
Policy-Ebene 1 Rechtsdokumente (mandatorisch)		International Agreement for the Suppression of the White Slave Trade, Paris 1904 International Convention for the Suppression of the White Slave Trade, 1910 Forced Labour Convention, 1930 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the		

		Exploitation of the Prostitution of Others, 1949 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990		
Policy-Ebene 2 Leitlinienvorgaben (optional)	US-Congress Resolution 1998	The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, 1997 Joint Action of 24 February 1997 adopted Council on the basis of	Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons, STV GATTW, 1999 Human Rights and Trafficking in Persons: a handbook GATTW, October, 2000	

		Article K.3 of the Treaty on European Union concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on trafficking in women for the purpose of sexual exploitation, 1998		
Policy-Ebene 3 Reden, Fachberichte, Studien, Konferenzbe-richte		OSCE Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, 1999	STV: Report on Polish-Dutch seminar on Trafficking, 1994 Wijers/Lap-Chew Trafficking in Women, Forced Labour and	

			Slavery-like Practices, 1997 Global Survival Network, Trafficking in Women, Jyothi Kanics, 1998	
Policy-Ebene 4 Programmatische Dokumente (umsetzungsorientiert)				

(Quelle: eigene Darstellung)

4.2.1 Report of the Fourth World Conference on Women, Resolution 1: Beijing Declaration and Platform for Action, Beijing 4-15 September 1995 A/CONF.177/20

Die Weltfrauenkonferenz fand nur zwei Jahre nach der UN-Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993 statt und markierte einen wesentlichen Bezugspunkt für künftige UN-Weltkonferenzen, die eine globale Stoßrichtung für Menschenrechte beinhaltete. Es war bis heute die letzte UN-Weltfrauenkonferenz, sie wurde in den folgenden Jahren nur durch thematische UN-Sondergeneralversammlungen zu Frauenrechten ergänzt.[29]

Während die UN-Menschenrechtskonferenz bereits 1993 Frauenhandel im Bereich von „Gewalt gegen Frauen" anspricht, finden sich Maßnahmen gegen Menschenhandel als eigenständiges strategisches Ziel im Schlussdokument in der Sektion „Gewalt gegen Frauen".

Die Pekinger Erklärung formuliert den Oberbegriff „Gewalt gegen Frauen" als Gefährdung von Frieden, Entwicklung und Gleichbehandlung und stuft Gewalt gegen Frauen als fundamentale Menschenrechtsverletzung ein.

„Violence against women is an obstacle to the achievement of the objectives of equality, development and peace. Violence against women both violates and impairs or nullifies the enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms." (Beijing Platform for Action, D, 112)

Die Pekinger „Platform for Action" widmet dem Menschenhandel ein eigenes strategisches Ziel (D, 3) und orientiert sich in dem Titel an zwei exponierten UN-Übereinkommen zu Frauenrechten und zur

29 Es fanden 2000 die UN-Sondergeneralversammlungen zu Beijing+5 und 2005 Beijing+10 statt, die auch Schlussdokumente hervorbrachten, die jedoch weder im UN-Menschenrechtsregime noch für transnationale NGO-Menschenrechtsnetzwerke eine Rolle spielen.

Unterdrückung von Prostitution und Menschenhandel.[30] Auffallend ist die Zweifach-Definition von „Trafficking in women " und der „Victims of violence due to prostitution and trafficking", die sich inhaltlich überschneiden. Die Übernahme der Formulierungen beider UN-Konventionen lässt auf einen Verhandlungskompromiss schließen, der trafficking sowohl als Menschen-/Frauenrechte thematisiert als auch den repressiv-moralischen Zugang der „Ausbeutung der Prostitution anderer" beinhaltet, wie sie durch die umstrittene 49er-Konvention verbrieft ist.[31]

Tabelle 3

Handlung	-
Mittel	-
Zweck	prostitution and other forms of commercialized sex, forced marriages, and forced labour

Die Maßnahmen zu Opferschutz im Bereich Menschenhandel greift die Betonung des Rechtsschutzes von Frauen und Mädchen auf und nimmt „forced labour" als weiteren Zweck von Menschenhandel neben sexualisierten Ausbeutungsverhältnissen auf (130 b.). Damit schließen sie den Kreis zur ersten Aufforderung, neben den internationalen Übereinkommen zu Menschenhandel (dies ist vor allem die sog. 1949er-

30 Siehe „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDW)", 18 December 1979, und die „Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others", 2 December 1949.

31 Zur Darstellung der kontroversen Auseinandersetzung von politischen Positionen zur Regelung von Prostitution in der Menschenhandelsdebatte siehe Wijers 1997; Venla Roth (2012: 21-42 et al.).

Konvention) auch die völkerrechtlichen Standards zu Zwangsarbeit der ILO zu ratifizieren.

Der sicherheitspolitische Diskurs nimmt ausschließlich auf polizeiliches Handeln Bezug („concerted action by all relevant law enforcement authorities and institutions with a view to dismantling national, regional and international networks in trafficking“(d)). Menschenrechtliche Prinzipien werden im Zugang zu „job training, legal assistance and confidential health care (d)“ für Opfer hervorgehoben.

Die Pekinger Plattform zeichnet sich durch die Abwesenheit von jeglichen migrationspolitischen Forderungen aus. Als Akteure werden ausschließlich NGOs und staatliche Behörden genannt, und es fehlen jegliche qualitative Zuschreibungen und identitätsstiftende Merkmale von gehandelten Menschen.

4.2.2 NGO-Diskurse am Beispiel der niederländischen ‚Stiftung gegen Frauenhandel' 1997

Die UN-Sonderberichterstatterin für Gewalt gegen Frauen gab 1996 eine Studie in Auftrag, die das Ausmaß und die Formen von Frauenhandel weltweit untersuchen sowie eine Bestandsaufnahme der Strategien gegen Frauenhandel durchführen sollte[32]. Eine der Wortführerin-

32 Dieser Auftrag wurde durch Marjan Wijers und Lin Lap-Chew, beide Mitarbeiterinnen der niederländischen Stiftung gegen Frauenhandel, durchgeführt und stellte erstmalig einen globalen Überblick von Frauenhandelspolitiken in den 1990er Jahren dar. Die Ergebnisse der Studie resultierten aus einer Datenerhebung durch Aussenden von Fragebögen mit einem Schwerpunkt auf NGOs (von 200 ausgesendeten Fragebögen wurden 65 zurückgeschickt). Außerdem wurden angepasste Fragebögen jeweils an 77 internationale Organisationen geschickt (mit 13 Rückmeldungen) sowie 111 Fragebögen an bilaterale Botschaften (8 Rückmeldungen) (Lap-Chew/Wijers 1998: 15). Der gesamte Forschungsprozess fand von 1995-1997 statt und beinhaltete auch ein Sachverständigentreffen 1996.

nen europäischer und internationaler NGOs in den 1990er Jahren war die „Stichting tegen Vrouwenhandel" (STV, Stiftung gegen Frauenhandel) im niederländischen Utrecht, die auch für die anvisierte globale Studie beauftragt wurde.

Beide Autorinnen führen in der Einleitung der Studie die Probleme der unklaren Definition von Frauenhandel als eines der Hindernisse systematischer Datenerhebung an und führen für die Untersuchung die folgende Definition ein:

„Trafficking in women: All acts involved in the recruitment and/or transportation of a woman within and across national borders for work or services by means of violence or threat of violence, abuse of authority or dominant position, debt bondage, deception or other forms of coercion. Forced labour & slavery-like practices: The extraction of work or services from any woman or the appropriation of the legal identify and/or physical person of any woman by means of violence or threat of violence, abuse of authority or dominant position, debt bondage, deception or other forms of coercion." (Lap-Chew/Wijers 1998: 36)

Die zweiteilige Definition baut auf einer Struktur (Handlung, Mittel, Zweck) auf, die auch der späteren Palermo-Definition zu Grunde liegt. Die Anordnung der einzelnen Elemente in dieser Struktur lautet wie folgt:

Tabelle 4

Handlung	Recruitment transportation within and across national borders
Mittel	Violence threat of violence abuse of authority or dominant position debt bondage deception forms of coercion
Zweck	extraction of work or services

Im Gegensatz zum späteren Palermo-Protokoll weist diese Arbeitsdefinition eine sehr dünne Definitionsdichte im Bereich des Zwecks von Menschenhandel auf. Lediglich die etwas veraltet anmutende Formulierung „extraction of work and services“ gibt das Ziel von Menschenhandel an. Die Autorinnen halten den Zweck, die ‚Ausbeutung von Arbeit und Dienstleistungen‘ neutral gegenüber den Sektoren, in denen diese Ausbeutung stattfinden kann. Dadurch ermöglichen sie ein breites Handlungsspektrum für Interventionen gegen den Menschenhandel, welches Arbeit und Dienstleistungen innerhalb der Prostitution genauso thematisiert wie in anderen Arbeits- und Dienstleistungssektoren.

Den drei Haupttermini „trafficking in women, forced labour and slavery-like practices“ muten die Autorinnen selbsterklärendes Potenzial zu, sodass diese anstelle einer genaueren Definition für die Zweckausrichtung von Menschenhandel stehen:

„For analytical reasons two working definitions were developed which would address abusive brokerage practices, defined as ‚trafficking in women‘, as well as abusive working and living conditions, defined as ‚forced labour&slavery like practices‘, in both public and domestic spheres.“ (Ebenda:12)

Durch den Zusatz von ‚slavery-like-practices' erweitern die Autorinnen überdies den Definitionsradius der Pekinger Erklärung, die sich lediglich auf ‚trafficking' und ‚forced labour' bezieht.

Die unterschiedlichen politischen Strategien der verschiedenen Akteure zu „trafficking in women" werden in sechs Problemfeldern repräsentiert: Moral, OK, Migration, öffentliche Ordnung, Arbeit und Menschenrechte. Als Akteure mit gegensätzlichen Strategien stehen in der Auswertung mehrheitlich die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) den Regierungsakteuren gegenüber (GOs). Unterlegt wird die Akteursbestimmung zusätzlich mit dem Gegensatzpaar: „The interest of the state versus the interest of women" [33], die oftmals als Einleitung die unterschiedlichen Strategien illustrieren (ebenda: 174). Diese Rahmung bestätigt durch die dargestellten politischen Instrumente die Gegensatzpaarung NGO und GOs.

Auffallend an der Studie ist, dass sie weit über die Politikarena „Gewalt gegen Frauen" hinausgeht, indem sie auch OK, Migration, Arbeit und öffentliche Ordnung als Kategorien für Handlungsfelder angibt, jedoch im Sinne der Auftraggeberin und vermutlich auch in der Tradition der Pekinger Erklärung trafficking im Vorwort wie folgt einordnet:

> „A global form of violence against women, which many people consider inconceivable in the twentieth century." (Ebenda: preface)

Internationale Organisationen kommen in der Studie nur marginal vor, nicht als eigenständige Akteure für die Gesamtstrategie.

33 Die Rahmung „the interest of women vs. the interest of the state" wurde durch die Autorinnen vorgenommen, um zusätzliche, über die Fragebögen hinausgehende Dokumente zu evaluieren.

Problematisierung Moral

Die abolitionistische und prohibitionistische Herangehensweise an Prostitution wird Regierungsakteuren zugschrieben, die in verschiedenen Szenarien Subjektivierungsprozesse für die strafrechtliche Verfolgung in Gang setzen: Im abolitionistischen Zugang werden die Freier und Organisierer von Prostitution als Straftäter kriminalisiert und die Prostituierten als Opfer deklariert, während im prohibitionistischen Zugang alle drei Akteure kriminalisiert werden und Prostitution in ihrer Gesamtheit der Gesellschaft entzogen ist.

Die Maßnahmen der Nichtregierungsorganisationen werden als emanzipatorische Strategien gefasst und können als menschen- und arbeitsrechtlicher Zugang identifiziert werden. Es werden nicht Subjekte gebildet, sondern Prozesse beschrieben, die dem Konzept der ‚descuritization' Rechnung tragen: Strategien gegen Diskriminierung und Stigmatisierung. Prostitution wird unter der Logik des Arbeitsbegriffs verhandelt und die Akteure der Prostitution werden als Teil der sozialen Gemeinschaft gesehen.

Problematisierung Organisierte Kriminalität

Die Intervention und Repräsentanz im Bereich der ‚Organisierten Kriminalität' ist verglichen mit den Regierungstechnologien und Rationalitäten nach 2000 gering, da sie kaum einer speziellen Mobilisierung von Maßnahmen unterliegen, die im securitization-Prozess beschrieben wird. Die Technologien von Regierungen gebärden sich bescheiden: Sie erweitern die Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten auf den internationalen Raum und die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und sie erhöhen die Strafen von Verurteilten.

Die NGO-Strategien beziehen diejenigen Elemente der ‚Organisierten Kriminalität' ein, die in den Nach-Palermo-Strategien als menschenrechtlicher Ansatz und ‚victim-centered approach' formuliert sind: Aufenthaltstitel, sichere Unterkunft, rechtliche Beratung, Kompensation etc.

Problematisierung Migration

Der Strategiebereich der Migration weist Ansätze eines Versicherheitlichungsprozesses nach, indem er Maßnahmen zitiert, die eine migrierende Person als potentielles Opfer erkennbar machen, somit repressiven Interventionen unterworfen ist und die Visaerteilung einschränkt (ebenda: 167). Der migrierende Mensch wird als potentielles Opfer von Menschenhandel zum Referenzobjekt der Sicherheit manifestiert: „[…] to reveal suspected cases before the visa application of the victims are concluded, with the aim of combating organized trafficking in the countries of origin“ (ebenda: 165). Die Akteursebene ist im Bereich Migration internationalisierter strukturiert, und die Versicherheitlichungsstrategie hat keine eindeutige Ausrichtung. Das Gegensatzpaar NGO-GO, das die Autorinnen in anderen Problematisierungen aufzeichnen, wird ersetzt durch die Konstellation NGOs-IGOs (IOM/EU). Die Diffusion tritt auf durch das Zitieren von Dokumenten der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die sowohl als Repressionsdiskurs (die Einschränkung der Migration für potentielle Opfer im Rahmen der EU/IOM-Konferenz zu Menschenhandel 1996) wie auch als Gegendiskurs (Organisation eines kritischen Seminars zur Repression von Migrationsmöglichkeiten 1994) in der Studie gerahmt ist (ebenda: 167).

NGO-Strategien umfassen die Durchführung von Forschungsvorhaben über Migrationsformen, Informationsprogramme, Unterstützungsstrukturen und Lobbyarbeit für die Rechte von Migrantinnen. Der Diskurs zeichnet sich durch die Abwesenheit von Identitätsbildungen einer (potentiell) ‚gehandelten Frau‘ aus, stattdessen ist das Ziel der beschriebenen Maßnahmen die Migrantin (ebenda: 170).

Problematisierung Öffentliche Ordnung

Die öffentliche Ordnung ist nach der Moral die zweite Problematisierung, die sich ausschließlich auf Prostitution bezieht. Die fehlende Analyse der Strategien von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wird durch die Rahmung des ‚Interesses des Staates vs. Interesse der Frauen‘ ersetzt. Die Autorinnen kritisieren die Ausgrenzung von

Prostituierten aus dem öffentlichen Raum, die als ‚indicent or disorderly behaviour or persons' stigmatisiert werden (ebenda: 173). Als Beispiel einer solchen ortsgebundenen Ausgrenzungsstrategie führen sie die von der EU-Kommission empfohlene Strategie an, potentielle Freier über die Gesundheitsrisiken von sexuellen Kontakten mit Prostituierten zu warnen (ebenda: 173). Damit, so die EU-Kommission in ihrer Mitteilung, könne man zwei Sicherheitsrisiken bändigen und zwar dasjenige des Frauenhandels, auf dessen Prävention das EU-Kommissionspapier abzielt; gleichzeitig würde man einen Beitrag leisten zur allgemeinen Gesundheitsvorsorge in der EU (ebenda: 174). Diese securitization-Strategie baut auf zwei Subjektbildungen auf: die der Prostituierten (gleichzeitig, jedoch in der Logik sekundär, der potentiell gehandelten Frau) und die des Freiers. Die Prostituierte/potentiell gehandelte Frau ist das Zielobjekt von Regierungsinterventionen, um dem Frauenhandel vorzubeugen und gleichzeitig die Risikoträgerin für Gesundheitsgefährdungen zu kontrollieren. Der Freier wird sowohl als potentielle Gesundheitsgefährdung sowie als Referenzobjekt des Sicherheitsdiskurses erkannt: der durch Krankheitsübertragung gefährdete EU-Bürger.

Die Rolle des Freiers im anti-trafficking-Diskurs ist in den 1990er Jahren noch marginal und im gesundheitspolitischen Diskurs verankert. In den Nach-Palermo-Politiken steigt die Bedeutung des Freiers und es findet eine Verschiebung zum marktökonomischen Diskurs statt (‚Angebot und Nachfrage von Menschenhandel').

Das Interesse von Frauen verorten die Autorinnen in der Umkehrung der Logik der öffentlichen Ordnung. Nicht der Ort der (Prostitutions-)Arbeit sollte verwaltet und reglementiert werden, sondern die Bedingung der Arbeit (ebenda: 174).

Problematisierung Arbeit

Aufgrund der erweiterten Arbeitsdefinition, die zum Zweck des Frauenhandels alle Formen von Ausbeutung, Zwangsarbeit und sklavereiähnlichen Praktiken in formellen und informellen Arbeitssektoren kennzeichnet, erweitern die Autorinnen die Akteurskonstellation um

die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Sie plädieren für die Aktivierung von ILO-Rechtsinstrumenten, die Schutz und Entschädigung von ZwangsarbeiterInnen regeln.[34]

Die Gegendiskurse von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen finden in dieser Problematisierung kaum statt, da die Kategorie ‚Arbeit' für Interventionen gegen den Menschenhandel von Regierungen keine Rolle spielt. Lediglich in der Negativ-Formulierung von Arbeitsmigration von Frauen lassen sich Strategien finden, z.B. in Präventionsprogrammen in den Herkunftsländern, die migrationswillige Frauen über die Risiken der Arbeitsaufnahme in anderen Ländern informiert (ebenda: 175).

NGOs nutzen die Kategorie Arbeit als weitreichenden Forderungsrahmen für ihre Strategie. Diese besteht aus einer Verschiebung des kriminologischen Diskurses in einen arbeitsrechtlichen. Einem universalistischen Ansatz folgend, d.h. auf weitreichende Subjektivierungen verzichtend, formulieren die Nichtregierungsorganisationen Arbeitsrecht so weit aus, dass es alle Arbeitsbereiche umfasst, einschließlich des informellen – traditionell weiblichen – Arbeitssektors. Der durch viktimisierende und versicherheitlichende Zuschreibungen geprägte anti-trafficking-Diskurs wird durch arbeitsrechtliche Forderungen vermieden. Durch diese Strategie wird ein potentielles Opfer von Frauenhandel in eine zu schützende Arbeitsmigrantin transformiert. Der Arbeitsdiskurs ist für Claudia Aradau die Gegenstrategie zur securitization von Menschenhandel:

„The figure of work formulates exploitation as a 'wrong' of equality rather than as a result of psychological vulnerability leading to victimhood." (Aradau 2008: 192)

---

34 ILO Convention on Forced Labour No 29 sowie die ILO Convention concerning the Protection of Wages No 95. Die ILO hat erst 2005 mit ihrer Publikation "Global Alliance against Forced Labor" zum Mainstream des anti-trafficking-Diskurses beigetragen.

Problematisierung Menschenrechte

In der Problematisierung von Menschenrechten erweist sich die Studie insofern als inkonsistent, als sie die Akteurskonstellation GOs/IGOs vs. NGOs der vorherigen Bereiche nicht weiterführt und in der Menschenrechtsarena eine Abhandlung zur Vereinbarkeit von Prostitution und Menschenrechten aufzeigt. Die menschenrechtliche Intervention und Repräsentanz von Menschenhandel durch Nationalstaaten und internationale Organisationen wird nicht erwähnt. Die Autorinnen stellen die Interessen der Moral den Interessen der Frauen gegenüber, indem sie auf die gängige Diskussion Bezug nehmen, ob Prostitution per se eine Menschenrechtsverletzung darstellt oder lediglich die Bedingungen, in denen Prostitution ausgeführt wird (ebenda: 177). Die Autorinnen beziehen deutlich Stellung in dieser Debatte, indem sie eine der in den 1990ern weltweit bekanntesten Fürsprecherinnen der Rechte für Prostituierte, Gail Pheterson, zitieren:

> „Human Rights must include the right to migrate (also as legal immigrants of refugees), the right to work (also as prostitutes), the protection of children against sexual exploitation, and the right of all people to be protected against coercion, deceit and violence (in or out of prostitution). […] Migrant rights, (migrant) prostitute rights and (migrant) worker rights are crucial to liberation struggles everywhere. Those rights call for a politics in which neither ‚home' nor ‚purity' are idealized and imposed." (Gail Pheterson 1989 zitiert nach Lap-Chew/Wijers 1997: 177)

Die Menschenrechtsarena zeigt sich in dieser Darstellung in ihrem Paradox, dass sie keine Gegendiskurse ermöglicht. Das Recht auf Migration und selbstbestimmte Arbeit wird in diesem Diskurs genauso als Menschenrecht deklariert wie das Menschenrecht eines potentiellen Opfers von Menschenhandel, dem zu seinem eigenen Schutz ein Einreisevisum verweigert wird. Ebenso verhält es sich mit den staatlichen und gesellschaftlichen Repressionen gegen Prostitution, um Frauen vor der menschenunwürdigen Arbeit zu schützen und dadurch ihre Menschenrechte zu wahren (ebenda: 177).

Tabelle 5: Übersicht: NGO-Diskurse nach Lap-Chew und Wijers 1997

Problematization	Actors/Framing	Policies/Strategies
Moral	Governments	Abolitionist (clients and organizers are perpetrator, prostitute is a victim); Prohibitionist (all parties involved in prostitution are perpetrators).
	NGOs	Work against discrimination, stigmatization, and social exclusion of prostitutes; Moving debate from moral positions to working conditions.
Organized crime	Interest of State vs. Women	
	NGOs	Lobby for an improvement in the position of victims, including staying permit, interpreter, legal aid, and adequate witness protection, safe shelter in the place of arrest and detention, compensation for damages, residence on humanitarian grounds and or political asylum.
	Governments	Longer and heavier penalties for traffickers; international police cooperation.
Migration	Problem for State, Problem for women (Gegendiskurse)	Example: Working Group on Migration Policy at the joint EU/IOM Conference on Trafficking in Women, Vienna June 1996: „Prevention is to prevent the entry of possible victims“ (165), embassies should scrutinize visa „to reveal suspected cases before the

		visa application of the victims are concluded, with the aim of combatting organized trafficking in the countries of origin“ and through raising public awareness about the „opportunities, limitations and rights of individuals in the case of legal migration and the risks linked to illegal migration on the other hand.“ Gegendiskurse werden auch bei IOM (1994) gefunden.
	NGOs	Documentation and Research: (Migration pattern? How is trafficking organized? Standard setting for methodology of research, participatory and action-oriented esearch methods, based on feminist principles); Information programmes (rather empowering potential migrants, avoiding approaches stigmatizing migrant women);Support services (safe shelters, counselling, medical care, legal assistance, return programmes, when voluntary or expelled, „however there is little known about what happens to those women who have returned“); Advocacy and lobby (target restricted or non-existent legal status of migrant women, independent residence permit, workers' rights in domestic work and in prostitution).
	IOM	Exemplary in its strategies to address trafficking from the perspective of migration. Started in response to a UN General Assembly resolution on „prevention of alien“ smuggling 1993. 11th seminar in October 1994 „international response to trafficking in migrants and the safeguarding of migrant rights“. IOM sticks to „migrant trafficking“. Impressive package of activities to address the issue of „trafficking in migrant women“ since 1994: research, information cam-

		paigns, technical co-operation, return and reintegration assistance. (1995) A voluntary return program 1996 from Thailand „eing in a voluntary return program, women who are eligible for the assistance must sign an undertaking for the program (173).
Public order	Interest of state	To control „indecent or disorderly behavior“ of persons, mainly in prostitution. European Commission Communication 1996 to educate potential clients on the risks of sex with migrant prostitutes: „In order to discourage potential clients, preventive work on information on health risk could be stepped up. This would also help in reducing risks to public healthier within the EU.“
	Interest of women	License should be withdrawn in case of violation of working conditions.
Labour	Governments	Governments do not share the labour perspective of trafficking. Some have installed new laws on sexual assault on the workplace.
	NGOs	Strategies aim to achieve recognition of labour in the informal sectors as legitimate work, recognitions by destination countries of the demand for workers in these sectors and labour law protection for the women concerned. Trafficking in women, forced labour and slavery-like practices then are problems which have to be dealt with by employers and employees, employees’ protection laws, trade unions, the labour inspectorate etc. Self support groups of

		prostitutes and wives.
	ILO	ILO is hardly active, even though the Convention of Forced Labor (ILO No 29) and the Convention concerning the Protection of Wages (ILO No 95) could be used. Obstacles are that destination countries refused to be immigration countries and that prostitution is recognized as work.
Human rights	Interests of morals vs. interests of women	
	NGOs	Predominantly use the women's HR Framework, for which states are responsible both in private and public sphere. For some NGOs prostitution itself is a violation of women's human rights, so they will aim at the abolition of prostitution. Others focus on the conditions, deceit violence etc. Strategies from this perspective include mainstreaming action to eliminate all gender-based violence. Shifting focus from protection to empowerment, it means the participation and organization of the women concerned, on opposition to all policies which marginalized and discriminate against women, and on extension of the definitions to the range of situations in which women find themselves in slavery like conditions, including not only prostitution but also marriage, domestic work and other sectors.

Quelle: eigene Darstellung

4.2.3 Die Haager EU Ministererklärung zu Frauenhandel 1997

Die Haager Erklärung stellte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eines der ersten hochrangigen EU-Dokumente zu Frauenhandel dar. Obwohl Menschenhandel als Verbrechensform der OK im Amsterdamer Vertrag erwähnt ist und die EU-Mitgliedsstaaten zu ihrer Bekämpfung verpflichtet sind, wurde Frauenhandel erst ab 1996 auf die politische Agenda der EU gesetzt. In jenem Jahr verabschiedete das EU-Parlament im Januar eine Erklärung zu Menschenhandel, im Juni führte die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit IOM in Wien eine gemeinsame europäische Konferenz zu Frauenhandel durch. Deren Ergebnisse fanden Eingang in die erste, auf Frauenhandel spezialisierte Mitteilung der EU-Kommission an den Europäischen Rat, die ebenfalls 1996 verfasst wurde.[35] Die vorliegende Haager Erklärung wurde unter dem niederländischen EU-Vorsitz erarbeitet. Als Vorbereitung der Ministererklärung finanzierte die niederländische Regierung im April 1997 ein Treffen von 77 anti-trafficking-NGOs aus West-, Mittel- und Osteuropa, die Empfehlungen für die spätere Ministererklärung verabschiedeten (Wijers 1998: 131). Dennoch waren die Verhandlungen der Haager Erklärung innerhalb der EU nicht nur einstimmig: Wie die damalige EU-Parlamentarierin Nel von Dijk beschrieb, wurde die ursprüngliche Idee, verbindliche Maßnahmen gegen Menschenhandel zu verabschieden, aufgrund der kontroversen Diskussion lediglich in Empfehlungen für „Richtlinien für Maßnahmen" umgewandelt (van Dijk 1998: 128).

Die Haager Erklärung beinhaltete in den späten 1990er Jahren ein Signal an die beitrittswilligen Staaten in Mittel- und Südosteuropa sowie im Baltikum. Vertreter dieser Staaten nahmen an der Minister-

35 Siehe The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, The Hague , 24-26 April 1997.

konferenz teil und setzten sie in einigen Fällen auch in der jeweiligen Innenpolitik auf die Agenda.[36]

Erstmalig wurde vorgeschlagen, ‚Nationale Berichterstattungsstellen‘ in den Mitgliedstaaten einzurichten, die sowohl Daten über das Ausmaß und die Formen von Frauenhandel sammeln als auch jährliche Evaluierungen von anti-trafficking-Politiken durchführen sollten.[37]

Im Folgenden wird die Haager Erklärung einer Dokumentenanalyse unterzogen, die besonders die Diskurse über Menschenrechten, Sicherheit, Wissensproduktion und Akteure herausarbeitet.

Die Haager Erklärung ist in drei Hauptteile untergliedert, die sich auf Allgemeines, Maßnahmen auf EU-Ebene und die internationale Zusammenarbeit und Aktionen auf Ebene der Mitgliedstaaten fokussieren.[38]

Die EU-Minister eröffnen die Erklärung, indem sie sich auf eine menschenrechtliche Deklarationsformel beziehen, die die Menschen in Europa als Rechtfertigung und Motor für ihr Handeln setzen:

„The EU Member States […] agreed this declaration with a view to responding to the concerns of the people in Europe.“ (The Hague Ministerial Declaration: I)

---

36 In Prag fand z.B. in Folge der Haager Erklärung im November 1997 die Tschechisch-Ukrainische Konferenz zu Frauenhandel statt, die Regierungsdelegationen aus beiden Ländern sowie NGOs zusammen führten. (La Strada Ceska republika: Traffic in Women in Postcommunist Countries of Central and Eastern Europe. Prague 27.-28. November 1997).

37 Die Niederlande haben 2000 europaweit die erste ‚Nationale Berichterstatterstelle‘ eingerichtet. In den darauffolgenden Jahren zogen Schweden und Portugal nach. Seit der anti-trafficking-Richtlinie der EU von 2011 sind die Mitgliedsländer verpflichtet, diese Stellen einzurichten.

38 I. General Considerations, II. European and International Co-operation in the Field of Prevention, Investigation and Prosecution, Appropriate Assistance and Support, III. Action to be taken at the National Field of Prevention, Investigation, Prosecution, Appropriate Assistance and Support.

Definition von Frauenhandel/Menschenhandel

Die Erklärung enthält sowohl die Rahmung „Frauenhandel“ als auch „Menschenhandel“, eine Kombination, die im Folgenden etwas näher analysiert wird. Der Bezug auf „Menschenhandel“ wird in der Erklärung dezidiert im Kontext der Mandatserweiterung der Anti-Drogen-Struktur im EU-Ressort Justiz und Inneres vorgenommen: „The scope of these joint actions covers all human beings.“ (Ebenda: I)

Die Peking-Plattform wird als Referenz genommen, um den Fokus der Erklärung auf den Handel mit Frauen zu richten. In der Pekinger Tradition stehen auch die Konferenzen gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration im Jahr 1996, sowie die daraus resultierende Mitteilung der Kommission an den Rat (ebenda: I).

Die Definition der Erklärung von Frauenhandel ist – verglichen mit der Pekinger Erklärung sowie der Studie zu Frauenhandel von Lap Chew/Wijers (1997) – durch einen ausgeprägten Migrationssubtext gekennzeichnet. Die Einordnung der Definitionsbausteine in die Kategorien ‚Handlung‘, ‚Mittel‘ und ‚Zweck‘ ergibt, dass die Handlungen sich ausschließlich auf migrationsspezifische Aspekte beziehen: „[…] any behaviour which facilitates legal or illegal entry into, transit through, residence in or exit from the territory of a country of women.“ (Ebenda: I) Zweck der Handlungen ist die „gainful sexual exploitation“ (ebenda: I.). Damit ist ein Rückbezug zur umstrittenen „UN Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (2 December 1949)“ geschaffen, die die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, alle Formen von Prostitution als ‚Frauenhandel‘ zu kriminalisieren. Die Bezeichnung ‚sexual exploitation‘ geht auf dieses Abkommen zurück und wird aufgrund seiner unklaren Bedeutung von JuristInnen und AktivistInnen gleichermaßen kritisiert (Jordan 2002).

Die Mittel in dieser Definition umfassen „coercion, in particular violence or threats, or deceit, abuse of authority or other pressure which is such that the person has no real and acceptable choice but to submit to the pressure of abuse involved“ (Hague Declaration: I).

Tabelle 6

Handlung	any behavior which facilitates legal or illegal entry into, transit through, residence in or exit from the territory of a country of women
Mittel	coercion, in particular violence or threats, or deceit, abuse of authority or other pressure which is such that the person has no real and acceptable choice but to submit to the pressure of abuse involved
Zweck	gainful sexual exploitation

Problematisierung Sicherheit

Obwohl sich die Darstellung im Einführungsteil primär auf die Pekinger Erklärung als politisches Referenzdokument bezieht, verortet sie Frauenhandel sowohl in den Politikfeldern der Gleichbehandlung von Frauen und Männern als auch von Justiz und Inneres. Doch bereits im ersten Teil verdichtet sich die institutionelle Umsetzung von Maßnahmen im Bereich von Justiz und Inneres. Dem steht kein institutioneller Vorschlag für Programme im Rahmen des Rates für Gleichstellung von Frauen und Männern gegenüber. Der Rat für Justiz und Inneres hat vier Bereiche identifiziert, in denen Maßnahmen gegen Menschenhandel geplant sind:

„The extension of the mandated of the European Drug Unit (EDU) in the field of trafficking in human beings; The establishment of an incentive and exchange program for combating trade in human beings (Stop Program); The setting up by EDU of a repertoire of centres of excellence; The joint action concerning

action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children.“ (The Hague Ministerial Declaration: I)

An diesen Maßnahmen lässt sich ablesen, dass der Menschenhandel der Logik des Kampfes gegen den Drogenhandel unterworfen wird. Dessen EU-Strukturen werden durch das Mandat der Bekämpfung des Menschenhandels erweitert, ein Finanzierungsprogram (‚STOP‘) wird im Rahmen der EU-Kommission für Justiz und Inneres angegliedert und die Wissensproduktion des Verbrechens Menschenhandel wird ebenfalls durch die Drogenbehörde aufgebaut. Dieser Zugang wird im zweiten Artikel bestätigt (II. European and International Co-operation in the Field of Prevention, Investigation and Prosecution, Appropriate Assistance and Support). Die europäische und internationale Zusammenarbeit beruht gleichfalls auf den Säulen der Ressorts Justiz und Inneres (ebenda: II.1.). Hier folgt die institutionelle Gestaltung der anti-trafficking-Politik dem sicherheitspolitischen Paradigma.

Ein migrationsregulierender Ansatz findet sich in den Artikeln zur Prävention. Die zunächst als Recht auf Information deklarierende Forderung, Informationen für Frauen zur Verfügung zu stellen, damit diese ‚informierte Entscheidungen‘ treffen können, enthält die Formel, die den Inhalt der Information beschreibt: „[…] aimed at clarifying the opportunities, limitations and rights in the event of migration“(ebenda: III.1.1). Die Formulierung von ‚Möglichkeiten, Grenzen und Rechten‘ ist einem Arbeitspapier von R. Veijalainen entnommen, das für die Working Group on Migration Policy der bereits erwähnten EU/IOM Konferenz 1996 eingereicht wurde (Lap-Chew/Wijers 1997: 165).

So werden die Forderungen nach Rechtsansprüchen von gehandelten Menschen mit einer gleichzeitigen grenzkontrollierenden, migrationseindämmenden Politik kombiniert.

Problematisierung Menschenrechte

Eine allgemeine Referenz zur Umsetzungsverpflichtung des Menschenrechtsschutzes durch Nationalstaaten wird dem III. Teil vorangestellt, der in der Folge Maßnahmen zur Prävention, Strafverfolgung

und Entschädigung von Opfern auflistet (ebenda: III). Diese Erinnerung an die Rolle von Nationalstaaten könnte in der gleichen demokratischen Lesart stehen wie der deklarierende Bezug zu den ‚Menschen in Europa' als Referenz zum Souverän in der Präambel.

Es fällt auf, dass im Kapitel der ‚General Considerations' Frauenhandel nicht als Verbrechen, sondern ausschließlich als ‚flagrant violation of women human rights' bezeichnet wird.

Der Erklärungstext bezieht sich mehrfach auf die Pekinger Erklärung als Initiatorin und Sinnstifterin („This Declaration drafted in the spirit of the Beijing Platform of Action." [Ebenda: I]) für die Haager Erklärung, auch wenn bereits in der Präambel deutlich wird, dass die Thematisierung von Gewalt gegen Frauen ausschlaggebend ist:

„The Beijing Declaration of the 4th UN World Conference on women stressed the urgent need to take action against this specific form of violation of human rights of women." (Ebenda: I)

Dies könnte als Erläuterung dafür herhalten, dass die quantitative Mehrheit des Texes Strafverfolgungsmaßnahmen umfasst.

Signifikant an der Struktur der Haager Erklärung ist die Verortung der Opferschutzmaßnahmen, die in den Dokumenten nach Palermo als menschenrechtlicher Ansatz gelten. In der Haager Erklärung sind sie jedoch unter dem Punkt der Strafverfolgung geführt als „Opfer- und Zeuginnenschutz". Sie unterscheidet zwischen Maßnahmen für ‚Opfer' von Frauenhandel (Teil III.2.1. Measures to encourage and assist victims to report to the police and to act as a witness) und für ‚Frauen' (Teil III.3. Appropriate Assistance and Support). Diese werden nicht als ‚Opfer' oder ‚gehandelte Frauen' bezeichnet, und es wird ihnen über den Rahmen von Gewalt gegen Frauen hinausgehende Unterstützung zugedacht:

„Trafficking in women may have major consequences for the women involved both material and non-material, which are not accommodated by criminal investigation and prosecution of the offender.

Appropriate assistance and support not only serve to remove or redress the consequences but also, by strengthening the position of women, contribute to the prevention and deterrence of trafficking.
[…] Provide information about access to health care and to social services for the women involved and about available procedures for compensation through public and private mechanisms“ (Ebenda: III.3)

Damit wird der sicherheitspolitische Verbrechensrahmen zu Gunsten des Rückbezugs zu Frauenrechten als Menschenrechte verlassen.

Akteure

Als Akteure für Politiken gegen Menschenhandel werden in der Haager Erklärung primär die EU-Mitgliedstaaten in die Pflicht genommen und NGOs als wichtige Partner im Kampf gegen den Menschenhandel eingestuft:

„The main responsibilities lie with the Member States. […] Since the role of NGOs is broadly recognized as agents for change and source of support for the women involved, they should be supported by the governments of the Member States.“ (Ebenda: I)

Obwohl eine multi-disziplinäre und koordinierte Herangehensweise gefordert wird, finden internationale Akteure, einschließlich zwischenstaatlicher Organisationen, keine Erwähnung.

Identitäten

Die Haager Erklärung manifestiert keine Identität der ‚gehandelten Frau‘, wie es die nachfolgenden Instrumente beinhalten. Bis auf folgenden Satz im Kapitel zur Prävention: „Ensure training of health and other professionals in order to enable them to recognize and treat victims of trafficking adequately“ (ebenda: III.1.2) fehlen Maßnahmen zur ‚Erkennung‘ von Menschenhandelsopfern, die zum Standardinstrumentarium von anti-trafficking-Politiken in den 2000ern geworden sind. Die Hager Erklärung operationalisiert Maßnahmen auf der

Grundlage der Identitäten von ‚Frauen' (III.3), von ‚Opfern in Ermittlungsverfahren' (III.2.1.) und von ‚Opferzeuginnen in Strafrechtsverfahren' (III.2.1). Im Gegensatz zu späteren Dokumenten gehen die Verfasser davon aus, dass die Opfer der Straftat ‚Frauenhandel' genug Handlungspotential besitzen, relevante staatliche und nicht-staatliche Organisationen aufzusuchen, um Schutz und Unterstützung zu finden sowie das Verbrechen anzuzeigen.

4.2.4 US-Kongress-Resolution 1998

Politiken gegen Menschenhandel sind in den Vereinigten Staaten von Amerika – verglichen mit den europäischen Staaten und Institutionen – erst sehr spät rechtlich verbrieft worden. Im Jahr 2000 verabschiedete der US-Kongress den ‚Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000' (TVPA), ein umfassendes Rechtspaket zu Opferschutz und Strafverfolgung, das in den folgenden Jahren mehrfach erweitert wurde.[39]

Ein Grund für das anti-trafficking-Engagement der USA ist der auf Gleichheit von EinwandererInnen beruhende ‚Gründungsmythos' der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, die sich in die kollektive Identität der amerikanischen Gesellschaft eingeschrieben hat (Morehouse 2009: 104). Die Abschaffung der Sklaverei ist ein weiteres, identitätsstiftendes Element in der US-amerikanischen Geschichte. Diese wurde 1865 in der US-Verfassung (The Thirteenth Amendment of the United States Constitution) verankert.

Die Präambel des TVPA thematisiert beide Prinzipien:

39 Siehe Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Public Law 106-386, 106th Congress. Erweiterungen fanden statt durch die „Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts" 2003 und 2005 sowie den „William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008".

„One of the founding documents of the United States, the Declaration of Independence, recognizes the inherent dignity and worth of all people. It states that all men are created equal and that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights. The right to be free from slavery and involuntary servitude is among those unalienable rights.“ (TVPA 2000 sec. 102(22), zitiert nach Morehouse 2009: 43)

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hoben der US-Kongress sowie Präsident Clinton Menschenhandel/Frauenhandel – angestoßen durch die Pekinger Erklärung – auf die politische Agenda in den Vereinigten Staaten. Im Folgenden werden zwei Leitliniendokumente aus dem Jahr 1998 analysiert:

- H.CON.RES.239: Expressing the sense of Congress concerning the worldwide trafficking of persons that has a disproportionate impact on women and girls, and is condemned by the international community as a violation of fundamental human rights.
- President Clinton's speech on March 11, 1998: Memorandum on steps to combat violence against women and trafficking in women and girls.

US-Kongresss-Resolution[40]

Bereits im Titel der Resolution wird die Verortung des Themas in den Menschenrechtsrahmen deutlich: „[…] the worldwide trafficking of persons [...] is condemned by the international community as a violation of fundamental human rights.“

Die Menschenrechtsarena wird unmittelbar im nächsten Satz durch die Sicherheitspolitik verdrängt, indem der Ausgangspunkt für politisches Handeln als deklarierte Tatsache dargestellt wird: „One of the

40 H.CON.RES.239, Expressing the sense of Congress concerning the worldwide trafficking of persons that has a disproportionate impact on women and girls, and is condemned by the international community as a violation of fundamental human rights.

fastest growing international trafficking business is the trade in women." (Ebenda: Präambel) Dadurch suggeriert der Kongress eine unmittelbare Gefahr, die es zu bekämpfen gilt, ohne einen Nachweis für diese Behauptung zu liefern.

Die Verweise der Präambel auf andere völkerrechtliche Instrumente begründen sich, wie die ein Jahr zuvor verabschiedete Haager Minister-Erklärung der EU, auf die Pekinger Erklärung als zentrales Dokument zur politischen Handlungsaufnahme. Im Unterschied zur EU-Erklärung werden noch weitere völkerrechtliche Dokumente genannt: die „ILO Convention on Abolition of Forced Labour" (1957) sowie die „Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery" (1956). Der Handlungsbogen wird somit zu den völkerrechtlichen Instrumenten zur Abschaffung von Sklaverei und Zwangsarbeit gespannt und dem Bereich der sexualisierten Gewalt gegen Frauen als Erweiterung gegenübergestellt. Die Präambel entwirft das Politikfeld Menschenhandel unter Verweis auf unterschiedliche Problematisierungen:

- Menschenrechtsverletzung;
- Versicherheitlichung durch den Hinweis, dass Frauenhandel das ‚weltweit am schnellsten wachsende Geschäftsgebaren' ist;
- Zwangsarbeit und Sklaverei.

Damit geht der Kongress in der Problematisierung von Menschenhandel über die Haager Ministererklärung und die Pekinger Erklärung hinaus.

Definition Menschenhandel

Gleichermaßen vielschichtig ist auch die Definition von ‚trafficking', welches ohne Substantiv (Frauen oder Menschen) aufgeführt ist:

„Trafficking consists of all acts involved in the recruitment or transportation of persons within or across borders involving deception, coercion or force, abuse

of authority, debt bondage or fraud, for the purpose of placing persons in situations of abuse or exploitation such as forced prostitution, sexual slavery, battering and extreme cruelty, sweatshop labor or exploitative domestic servitude. Trafficking also involves one or more forms of kidnapping, false imprisonment, rape, battering, forced labor or slavery-like practices, which violates fundamental human rights." (Congress Resolution 1998: Artikel 1,2)

Tabelle 7

Handlung	recruitment or transportation of persons within or across borders
Mittel	deception, coercion, force, abuse of authority, debt bondage, fraud
Zweck	placing persons in situations of abuse or exploitation such as forced prostitution, sexual slavery, battering and extreme cruelty, sweatshop labor or exploitative domestic servitude

Die Handlungen beziehen sich auf ‚recruitment or transportation of persons within or across borders' und setzen damit grenzüberschreitende Taten der Anwerbung und des Transports, also einen migrationsspezifischen Diskurs mit innerstaatlichen Handlungen gleich. Als Mittel von Menschenhandel listet die Resolution „deception, coercion, force, abuse of authority, debt bondage, fraud" auf. Der Zweck von Menschenhandel ist „placing persons in situations of abuse or exploitation such as forced prostitution, sexual slavery, battering and extreme cruelty, sweatshop labor or exploitative domestic servitude" (ebenda: Artikel 1). Er geht insofern deutlich über die ‚sexuelle Ausbeutung' der Haager Erklärung hinaus und reiht Elemente wie Zwangsprostitution, sexuelle Sklaverei, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und ausbeuterische Hausdienstarbeit auf gleicher Ebene als Zweck von Menschenhandel aneinander. Im Sinne der Präambel, die ebenfalls den Bereich

„Gewalt gegen Frauen“ (Pekinger Erklärung) sowie „Zwangsarbeit und sklaverei-ähnliche Praktiken“ (ILO und UN Übereinkommen) als Rahmen für die Resolution setzt, wird auch in der Definition eine umfangreiche Zusammenstellung von ökonomischen Zwangsverhältnissen aufgeführt.

Auffallend ist jedoch eine Inkonsistenz, da Formen von Gewalt in diese Zweckreihe aufgenommen werden: ‚battering and extreme cruelty‘. Der Logik der Definition folgend, die Elemente von Menschenhandel in den Kategorien Handlung, Mittel und Zweck einzuordnen, sind Gewalttaten und Androhungen als ‚Mittel’ aufgeführt, nicht jedoch als ‚Zweck‘. Der Zweck des Menschenhandels, der im ökonomischen Diskurs verorteten Profitgewinnung aufgrund von Zwang und Ausbeutung in formellen und informellen Arbeitssektoren beinhaltet, wird in dieser Definition um die Ausübung von Gewalttaten erweitert. In Artikel 2 werden der Definition strafrechtliche Elemente und arbeitsspezifische Elemente nachgestellt, die gleichfalls Menschenhandel definieren.

Problematisierung Menschrechte und Sicherheit

Die Kongress-Resolution artikuliert unter Artikel 4 – wie die Haager Ministererklärung – Rechtsansprüche für die Opfer von Menschenhandel, deren Ziel es ist, eine effektive Strafverfolgung von Menschenhändlern zu gewährleisten. Dies ist ungewöhnlich angesichts der Post-Palermo-Dokumente, die Opferrechte und Opferschutz als eigenständige Kategorie des Menschenrechtsschutzes setzen, während die Strategien zur Strafverfolgung sich auf das Handeln von Ermittlungsbehörden beziehen. Die unter Artikel 4 aufgeführten Ansprüche für Opfer der Straftat empfehlen Möglichkeiten zur Erlangung eines Daueraufenthaltes, ZeugInnenschutz, Unterstützung beim Ortswechsel, Entschädigungsleistungen durch konfiszierte Gewinne der Täter und Rechtsberatung.

Eine ähnliche Doppelung beinhaltet Artikel 5, der das State Department, das Department of Justice Office of Violence Against Women sowie NGOs auffordert, Materialien zu erstellen und damit Schu-

lungen für KonsularmitarbeiterInnen durchzuführen, um über die Risiken von Menschenhandel und über Opferrechte zu informieren. Repressive Herangehensweisen der Warnung vor den Risiken des Menschenhandels stehen gleichauf mit dem Zugang zur Information über Arbeits- und Zivilrecht, Eheschließungsrecht, Recht für Verbrechensopfer sowie Angaben über Unterstützungsorganisationen (Artikel 5, Absatz B, i und ii).

Legitimierung/Akteure

Unter Artikel 3 wird das Department of Justice Office of Violence und das Immigration and Naturalization Office zum einen beauftragt, Studien in den USA durchzuführen, die den Kongress über institutionelle Vorschläge der Zusammenarbeit von bundesstaatlichen und staatlichen Behörden informieren sollen. Zum anderen soll ein Lagebericht zu Formen und Ausmaß des Menschenhandels in den USA in den vergangenen fünf Jahren erarbeitet werden (Artikel 3 A-D). Ähnlich wie in der Haager Erklärung wird auch in diesem Dokument das State Department's Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs in Zusammenarbeit mit dem Department of Justice and Department of Treasury beauftragt, spezifische Schulungen zu Menschenhandel zu finanzieren (Artikel 7). Damit geriert die institutionelle Drogenbekämpfung auch in den USA zu einem Ausgangspunkt von anti-trafficking-Politiken und definiert die künftigen Maßnahmen auf der Grundlage von Drogenbekämpfung.

Als federführend für die Umsetzung des gesamten in der Resolution geforderten Maßnahmenpakets wird die President's Interagency Council of Women genannt, die beauftragt ist, innerhalb von sechs Monaten einen Bericht zum Stand der Umsetzung an den Kongress zu schicken (Artikel 8). Diese akteursspezifische Zuschreibung entspricht der Gesamtrahmung der Resolution, deren Hauptbezug die Pekinger Erklärung darstellt.

Die Akteure für die Umsetzung von Menschenhandelspolitiken sind auf die staatlichen Behörden sowie auf NGOs festgelegt. Die

Zuweisung von Aktionsfeldern für internationale Akteure fehlt in der Resolution.

Identität/Subjektbildung

Die Kongresserklärung stellt das Verbrechensopfer in den Mittelpunkt der Handlungsempfehlungen. Sie produziert weder eine eigene Identität des ‚gehandelten Menschen' noch entwickelt sie Identifizierungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel. Der/die Begünstigte von Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen sowie von Rechtsberatung und Migrationsberatung wird als Verbrechensopfer verhandelt (Artikel 4) oder als MigrantIn und potentielles Verbrechensopfer (Artikel 5). Ein Diskurs, der den Menschenhändler spezifiziert, findet nicht statt.

4.2.5 US-Präsident Clindtons Memorandum zu Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel 1998

Einen weiteren Meilenstein für die anti-trafficking-Debatte stellt das Memorandum von Präsident Bill Clinton dar.[41] Die Grundstruktur des Memorandums wurde als ein Vorläufer der späteren Politik der drei P's eingeordnet:

> „In 1998, a presidential memorandum called on U.S. government agencies to combat the problem through prevention of trafficking, victims assistance and protection, and enforcement. This approach came to be known as 'the three p-s' prevention, protection, and prosecution." (United States Government Accountability Office 2006: 5)

Im Text des Memorandums lautet die Formel der 3 P's, die in bisher analysierten Dokumenten tatsächlich nicht vorkommt:

41 Memorandum on steps to combat violence against women and trafficking in women and girls, President Clinton's speech on March 11, 1998.

„My administration is committed to combating trafficking in women and girls with a focus on the areas of prevention, victim assistance and protection, and enforcement." (President Clinton Memorandum: 2)

In der Einleitung des Memorandums stellt Präsident Clinton einen Bezug zur Pekinger Erklärung her und leitet von dort die erneute Ermutigung ab, größere Anstrengungen zu unternehmen, um der menschenrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, Frauen vor Gewalt zu schützen. In diesem Kontext fordert er den Kongress auf, die CEDAW zu ratifizieren, um außenpolitisch eine stärkere Einflussmöglichkeit zu erhalten. Bemerkenswert ist, dass angesichts der militärischen Intervention drei Jahre später, Präsident Clinton auf Afghanistan als einziges Beispiel für ein notwendiges außenpolitisches Engagement der US-Regierung im Rahmen der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zurückgreift:

„Ratification of this Convention (CEDAW, d.V.) will enhance our efforts to promote the status of women around the world. As we look at Afghanistan and the egregious human rights violations committed against women and girls at the hands of the Taliban, we recognize that this is an issue of global importance." (Ebenda: 1)

Die Betonung einer außenpolitischen Handlungskompetenz im Bereich „Gewalt gegen Frauen" tritt bereits im ersten Punkt der Richtlinie Präsident Clintons auf. Dort fordert er die Stärkung des US-Engagements gegen Gewalt an Frauen durch die Ausweitung von USAID (ebenda: I). Auch die Richtlinie V des Memorandums trägt der internationalen Ausweitung von US-anti-trafficking-Politiken Rechnung. Sie nimmt die internationale Monitoring-Funktion des TVPA 2000 vorweg und benennt die Pfeiler des künftigen TIP Reports:

„VII. The Secretary of State, in coordination with the Attorney General, to expand and strengthen assistance to the international community in developing and enacting legislation to combat trafficking in women and girls, to provide

assistance to victims of trafficking, and to continue to expand efforts to train legal and law enforcement personnel worldwide.“ (Ebenda: VII)

Dem Narrativ des Phänomens „Gewalt gegen Frauen“ folgend, erweitert Präsident Clinton dessen Radius und integriert Frauenhandel als eine „insidious form of violence“. Auffallend ist, dass Präsident Clinton in seiner Einführung zu den Maßnahmen keine Formulierungen nutzt, die in einen historischen Bezug zur Sklaverei oder unfreiwilligen ‚servitude‘ steht, so wie es in der Kongress-Resolution der Fall ist.

Problematisierung Menschenrechte

Der Text vermeidet signifikant die Dramatisierung und sprachliche Mobilisierung von Notwendigkeiten und unmittelbarem Handlungszwang, wie es der securitisation-Ansatz tut. Präsident Clinton führt das Thema Frauenhandel folgendermaßen ein:

„The problem of trafficking in women and girls, an insidious form of violence, has received a great deal of attention from the world community.“ (Ebenda: 2)

Richtlinie III thematisiert den Opferschutz von gehandelten Frauen erstmalig als eigenständigen Handlungsbereich, unabhängig von der Strafverfolgung (die in der Richtlinie IV verhandelt wird). Sie beauftragt den Generalbundesanwalt den Opferschutz in folgenden Bereichen zu prüfen: Opfer- und ZeugInnenschutz, sichere Rückführungen von Opfern und ZeugInnen in die Herkunftsländer, ZeugInnenschutz in Strafverfahren, sowie die Möglichkeit eines dauerhaften Aufenthaltstitels für Opfer und ZeugInnen (ebenda: III). Auch Opferschutzprämissen werden in der Richtlinie V manifestiert, indem das diplomatische Personal weltweit mit Herkunfts-, Transit-, und Zielländern an gemeinsamen Strategien für Opferschutz arbeiten soll (ebenda: V).

Problematisierung Sicherheit

Das Memorandum ist sehr konsistent in seiner Rahmung von Frauenhandel als „Gewalt gegen Frauen“. Frauen werden als die einzigen Refe-

renzobjekte hinsichtlich Sicherheit geführt. Einzige Ausnahme bildet folgende Aussage in der Präambel, die auf die destabilisierende Wirkung von Gewalt auf die Demokratie und die Entwicklung aufmerksam macht:

> „The international community increasingly regards violence against women as a fundamental human rights violation, an impediment to a nation's development, and an obstacle to women's full participation in democracy." (Ebenda: Präambel)

Rückblickend betrachtet können diese Verweise, ebenso wie diejenigen, die auf die Menschenrechtssituation von Frauen in Afghanistan und die daraus abgeleitete ‚global importance' hindeuten, bereits als ein Akt der Versicherheitlichung von Menschenrechten betrachtet werden, wenn man die militärischen Interventionen der USA und seiner (NATO-) Partner nach 1999 in die Analyse mit einbezieht. Diese militärischen Interventionen wurden mit humanitären und demokratischen Besorgnissen legitimiert. Ob das der Lesart des Textes in der historischen Konstellation von 1998 gerecht wird, ist allerdings fraglich.

Richtlinie IV umfasst eine eigenständige Abhandlung zur US-Gesetzgebung, die die vollständige Kriminalisierung von Frauenhandel prüfen sowie weitere Ressourcen der Strafermittlung bündeln soll, um Frauenhändler mit schweren Konsequenzen zu konfrontieren (ebenda: IV).

Akteure

Obwohl Präsident Clinton die geeigneten Maßnahmen gegen Menschenhandel im Rahmen der ‚Gewalt gegen Frauen'-Politik sieht, findet bereits in der Einführung des Memorandums eine Akteursverschiebung statt: Die Maßnahmen zu Frauenhandel stehen von Anfang an in einer außenpolitischen Dimension. Daher ruft Clinton das State Department als primären Akteur auf, in Zusammenarbeit mit dem Attorney General und dem President's Interagency Council on Women, statt des Department of Justice und Department of Health and Human Services, die für die Implementierung des Violence against Women Act von 1994 zuständig sind.

Neben den US-Behörden benennt Präsident Clinton den US-Kongress und nationaler Nichtregierungsorganisationen als Partner für die Umsetzung von anti-trafficking-Politiken. Diese Herangehensweise bestätigt er in der zweiten Richtlinie des Memorandums:

„[It is] [t]he President's Interagency Council on Women to coordinate the United States Government response on trafficking women and girls, in consultation with nongovernmental groups." (Ebenda: II)

In der letzten Richtlinie taucht erstmals – im Vergleich zu den bereits analysierten Texten – die Einbindung von Repräsentanten internationaler Organisationen auf, die zusammen mit Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen aus Herkunfts-, Transit- und Zielländern gemeinsame Strategien gegen Frauenhandel entwerfen mögen (ebenda: IX).

Subjektbildung/Identität

Den Opfern von Frauenhandel ist in dem Memorandum ein eigenes Regime zugeteilt: Sie werden nicht mehr im Maßnahmenkatalog der Strafverfolgung als Opfer der Straftat Menschenhandel verhandelt, wie es die bereits analysierten Dokumente vorgesehen haben, sondern bilden, von der Strafverfolgung losgekoppelt, ein eigenes Handlungsfeld für die Behörden (ebenda: IV).

4.3 ANTI-TRAFFICKING-POLITIKEN VON 2000-2009

„Instead of deportation, voluntary return, instead of detention centers, rehabilitation shelters. Instead of illegal migrants, victims." – Anti-trafficking policies after Palermo.
(ARADAU 2008: 2)

Tabelle 8: Übersicht: Anti-Trafficking-Politiken von 2000-2009

	Akteursebene 1 Nationalstaat USA	*Akteursebene 2* Internationale und supranationale Akteure	*Akteursebene 3* Zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke	*Akteursebene 4* Ad-Hoc und prozess-orientierte Strukturen (national und international)
Policy-Ebene 1 Rechtsdokumente (mandatorisch)	USA TVPA and its amendments US TVPA reauthorization act 2003 (USAID pledge)	Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) 2000 EU Framework Decision 2002 EU Directive 2004 CoE Convention 2005 EU Directive 2011		

Policy-Ebene 2 Leitlinienvorgaben (optional)	USAID strategy for response, 2003 Trafficking in Persons National Security Presidential Directive, February 2003	OSCE Ministerial Declaration 2003 EU Council Action Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings, Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings IOM Brussels Declaration 2002 NATO Policy on Combating Trafficking in Human Beings 2004 ILO Forced Labour 2001, 2005 EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings 2005		
Policy-Ebene 3 Reden, Fachberichte,	Bush Speech UN GA September 2003 TIP Reports USA, Introduction Miller 2005	EU Commission Document: Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing traffick-	Charles Colson: the other terrorists. Reaction on Bush's speech GA 2003 London School et.al.	European Experts Group Report 2004 Stability Pact South Eastern Europe Developments

Studien, Konferenzberichte	US Ambassador to the Holy See Speech at US conference 2004 Assessment of US GO efforts to combat trafficking in Persons 2006, 2007 Director TIP office US Miller: interviews 2004 Bush Speech 1st national conference on trafficking 2004 US Government Accountability Office 2006 US Department of Jus-	ing in human beings, 2005 OSCE/ODIHR Conference Report 2001 IOM Laczko / Gramengna: Developing better indicators of human trafficking, 2003 IOM Understanding and Counteracting Trafficking in Persons. The Acts of the seminar for Women Religious, 2004	Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents 2003 Unholy Alliance Anna-Louise Crago, Rabble 2004 Payoke, On the Road etc. Research on victims of trafficking Who will rescue us from those who want to rescue us against our will? Nofma Jean Almodovar 2005 Sarah Mendelson: traf-	2000-2004 Nordic-Baltic Task Force Press Release 2004 and Multi-lateral cooperative pilot project on return Sweden 2004

	tice Report to Congress 2004 US Assistant Attorney General Speech Tampa 2004 Attorney General Gonza-les Speech New Orleans 2006 HDIM US Speech Taft 2006 Horowitz Speech Con-gress Soccer World Championship 2006 Smith Speech Soccer World Championship 2006		ficking in the Balkans and the role of peace-keeping operations, 2004 Jennifer Block: Sex Traf. Why the Faith Trade is interested in the sex trade, 2004	

	US Assessment of efforts to combat trafficking 2004 and 2006			
Policy-Ebene 4 Programmatische Dokumente (umsetzungsorientiert)		Danish Red Cross Good practices, cooperation between civil society and law enforcement, 2005 IOM Direct Assistance for Victims of Trafficking 2007 ICMPD Listening to Victims 2007 ICMPD Anti-Trafficking Data Collection and Information Management in the European Union 2009 ICMPD Handbook on Data Collection 2008 und 2010 ICMPD Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons 2009	International organization for adolescents: Preliminary Global Assessment of Shelters Serving Victims of Human Trafficking. No date specified. Funded by US Government. Florida Coalition against Domestic Violence: Human Trafficking Service Provider Manual for Certified Domestic Violence Centers. 2004.	

		UN.GIFT: Human Trafficking, an overview 2008 UN.GIFT: An introduction to Human Trafficking, background papers 2008	Funded by US Department Health and Human Services Reaching Out: Standards for establishing shelters for victims of trafficking. Realities in Romania. February 2002 Care and Safe the Children: letter July 2004	

(Quelle: eigene Darstellung)

4.3.1 The US Victims of Trafficking and Violence Protection Act – (TVPA) 2000

Die UN-Generalversammlung hat im Dezember 1998 die Einsetzung eines ‚open-ended intergovernmental ad hoc committee' beschlossen, das eine Übereinkunft zur Bekämpfung von transnationaler Kriminalität erarbeiten sollte. Ein Teil der Übereinkunft war dem Entwurf eines internationalen Instruments gegen Menschenhandel gewidmet (UN Protocol 2000: Präambel). Zur gleichen Zeit arbeitete der US-Kongress in kritischer Begleitung von Nicht-Regierungsorganisationen an einem US-Gesetzespaket zu Menschenhandel, welches sowohl durch die US-Kongress-Resolution als auch durch das Memorandum von Präsident Clinton im März 1998 angestoßen wurde (siehe Kapitel Anti-Trafficking-Politiken 1997-2000).

Die Kritik an der US-amerikanischen Strategie gegen Menschenhandel bezog sich 1998 vor allem auf das Fehlen einer koordinierten und umfangreichen Intervention der Regierung:

„This response must include greater communication and coordiantion between and within government agencies at the international, federal, and local levels. Federal resources and skills need to be shared with local authorities, especially when carrying out investigations, prosecuting cases of international trafficking, and providing services to victims. Care should be taken so that the laws passed do not further stigmatize trafficking victims, but rather prosecute traffickers with punishment proportional to the seriousness of the crime.“ (Kanics 1998: 3)

Der staatliche Umgang mit Opfern von Menschenhandel wurde auch von kritischer NGO-Seite im Kontext der Strafverfolgung gesehen. Ein weiterer Handlungsdruck für die Einrichtung kodifizierter Regierungstätigkeit wurde durch Schätzungen der Anzahl von Menschenhandelsdelikten aufgebaut. Jyothi Kanics bezieht sich in ihrer Untersuchung auf die UN, ohne dies jedoch mit einem Verweis zu belegen:

„The United Nations has estimated that 4 million people (both men and women) are trafficked annually, resulting in profits to criminal groups of p to $ 7 billion." (Kanics 1998: 1)

Der TVPA setzt seine Schätzungen des globalen Menschenhandels deutlich tiefer an, nennt dennoch ‚alarmierende' Zahlen:

„As the 21st century begins, the dagrading instution of slavery continues throughout the world. Trafficking in persons is a modern form of slavery, and it is the largest manifestation of slavery today. At least 700.000 persons annually, primarily women and children, are trafficked within or across international borders. Approximately 50.000 women and children are trafficked into the United States each year." (TVPA: Sec.102.(b)(2))

Im Jahr 2000 wurde der US Victims of Trafficking and Violence Protection Act durch den Kongress verabschiedet. Dieser beinhaltet neben dem Trafficking Victims Protection Act-Division A (TVPA) auch den Violence against Women Act-Division B. Der TVPA ist in dreizehn Sektoren untergliedert:

- Short title, purpose, findings and definitions (Sec.101-103);
- Annual country reports and Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking (Sec.104-105);
- Prevention, protection and assistance for victims (Sec.106-107);
- Minimum standards for the elimination of trafficking (Sec.108);
- Assistance to foreign countries to meet minimum standards and action against governments failing to meet minimum standards (Sec.109-110);
- Action against significant traffickers and strengthening prosecution ad punishment of traffickers (Sec.111-112);
- Authorizations of appropriations (Sec.113).

Die Maßnahmen des TVPA umfassen sowohl innerstaatliches Recht und Aufbau von Institutionen, wie die Einführung von Rechtsstandards

für Opferschutz und Strafverfolgung sowie die Einrichtung eines institutionalisierten Gremiums (Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking) als zuständige Behörde für die Umsetzung des TVPA auch außenpolitische Werkzeuge. Ein jährliches Monitoring von anti-trafficking-Politiken, den so genannten ‚TIP-report', im globalen Kontext wird durch den TVPA genauso festgelegt, wie die Sanktionen für Regierungen, die den Standards nicht entsprechen.

Die in der Kongress-Resolution und im Memorandums zitierte Rahmung von Menschenhandel als Unterdiskurs von Gewalt gegen Frauen wird im Gesetzespaket dahingehend weiter geführt, dass Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen als zwei Teile des übergeordneten ‚Victim of Trafficking and Violence Protection Act' gebündelt werden; es finden sich jedoch im Gesetzestext des TVPA nur noch wenige Bezüge zur Gewalt gegen Frauen. Der dominierende Diskurs ist – wie bereits in der Kongressresolution von 1998 – die Einbettung von Menschenhandel als ‚modern slavery':

„The purpose of this division are to combat trafficking in persons, a contemporary manifestation of slavery whose victims are predominantly women and children, to ensure just and effective punishment of traffickers, and to protect their victims." (TVPA SEC.102 (a))

Das Verlassen des ‚Gewalt-gegen-Frauen'-Diskurses und die Aktivierung der Hauptreferenz zu ‚moderner Sklaverei' führt eine wesentliche Konsequenz mit sich: Sie markiert erstmalig die Verschiebung von ‚Frauenhandel' zu dem geschlechtlich neutralen Begriff des ‚Menschenhandels', der in den folgenden Jahren bestimmend für die anti-trafficking-Politiken werden soll.

Definition Menschenhandel

Der TVPA teilt die Definition in zwei unterschiedliche Paragraphen:

- „Severe Forms of Trafficking in Persons“ (Sec. 103, Artikel 8)
- „Sex Trafficking“ (Sec. 103, Artikel 9)

Erstere befasst sich zum einen mit Menschenhandel zum Zweck des kommerziellen Sexes, des Weiteren mit Zwangsarbeit und Sklaverei außerhalb der Sexindustrie. Die Definition des zweiten Paragraphs, „Sex Trafficking“, bezieht sich ausschließlich auf Tätigkeiten des kommerziellen Sexes.

Die Handlungen des vorangestellten Paragraphen zu ‚severe forms of trafficking‘ umfassen „recruitment, harboring, transportation, provision or obtaining of a person for labor or services“ . Diese müssen mit den Mitteln „the use of force, fraud, or coercion“ durchgeführt werden. Der Zweck des Menschenhandels wird wie folgt festgelegt: „for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery“ (Sec. 103, Artikel 8, B).

Auffallend im Vergleich zu vorherigen diskutierten Definitionen ist die Zunahme von Handlungselementen, die den Anfangspunkt des Verbrechens Menschenhandel darstellen (recruitment, harboring, tranportation, provision or obtaining of a person)[42]. Das Ausformulieren verschiedener Möglichkeiten der Anwerbung und des Transports von künftigen Opfern trägt einem verstärkten migrationsspezifischen Interventionsinteresse Rechnung, der auch in der Situationsbeschreibung des TVPA zur Geltung kommt (Sec. 102, Artikel 5). Auf diese Art können präventive, in den Herkunftsländern ansetzende Kontrollinstanzen legitimiert werden, um die der Rekrutierung folgende Zwangsmaßnahme zu verhindern.

Die Mittel des Menschenhandels (the use of force, fraud, or coercion) sind identisch mit denen, die in der Kongress-Resolution 1998

---

42 Im Vergleich dazu beinhaltet die Definition der Kongress-Resolution lediglich zwei Begriffe: „recruitment or transportation of persons“.

aufgeführt wurden.[43] Abweichend sind jedoch die Zweckbestimmungen von Menschenhandel (subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery), die der TVPA neu eingeführt hat und in den analysierten Vorgängerdokumenten nicht enthalten sind. Mit den Begriffen der ‚involuntary servitude' sowie der ‚slavery' stellt der TVPA den Bezug zur Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776 her:

„It [the Declaration of Independence] states that all men are created equal and that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights. The right to be free from slavery and involuntary servitude is among those unalienable rights. Acknowledging this fact, the United States outlawd slavery and involuntary servitude in 1865, recognizing them as evel instituions that must be abolished. Current practices of sexual slavery and trafficking of women and children are similarly abhorrent to the principles upon which the United States was founded." (TVPA: Sec.102.(22))

Der Kongress lässt keinen Zweifel darüber, in welcher Tradition er das Rechtsdokument des TVPA sieht. Der Bezug zur Unabhängigkeitserklärung sowie zur Abschaffung der Sklaverei 1865 führt unmittelbar zur Identität und inneren Verfasstheit der Vereinigten Staaten. So kann der TVPA als Bestätigung einer, nach 1865, erneuten Abschaffung von Sklaverei und ‚unvoluntery servitude' gesehen werden. In diesen Grundsätzen verankert genießt der TVPA eine breite Legitimation und ist daher kaum anfechtbar durch Gegendiskurse.

Teil A der Definition, der sich auf ‚sex trafficking' bezieht, zeichnet sich durch eine wesentlich geringere Definitionsdichte aus als die Kodifizierung zu Menschenhandel in die Sklaverei (Teil B). Im Gegensatz zur letzteren liegt in der rechtlichen Festlegung zu ‚sex trafficking' eine Abstufung vor: der Menschenhandel zum Zweck des ‚kommerziellen Sexes' (Artikel 10) sowie des ‚schweren Menschen-

43 Die Mittel des Kongresses gehen jedoch über die des TVPA hinaus und umfassen insgesamt sieben Begriffe.

handels‘ zum gleichen Zweck (Artikel 9 A). Beide Definitionen verzichten auf eine Zwangslage in der Zweckbeschreibung, sondern führen mit der Bezeichnung des ‚commercial sex‘ einen neutralen, d.h. ohne Gewaltzuschreibung versehenden Begriff ein.[44] Der ‚einfache‘ Menschenhandel zum Zweck des kommerziellen Sexes verzichtet sogar auf sämtliche Auflistungen von Gewaltmittel. Die Definition liest sich daher eigentümlich sachlich:

„(9) Sex trafficking. The term „sex trafficking“ means the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for the purpose of a commercial sex act“ (Ebenda: Sec.103.(9))

Dieser Paragraph enthält weder die Notwendigkeit von Formen der Gewaltanwendung noch ausbeuterischer oder sklaverei-ähnlicher Bedingungen in der Ausübung einer ökonomischen Tätigkeit, um sich als Elemente für das Verbrechen des Menschenhandels zu qualifizieren. Anwerbung und Transport einer Person für den Zweck des kommerziellen Sexes ist ausreichend für den Straftatbestand des Menschenhandels. Damit ordnet sich der Kongress in die Reihe der abolitionistischen Bewegung ein, die Prostitution per se als Gewaltdelikt klassifizieren und mit Menschenhandel gleich stellt. [45]

Die unter Artikel 8 A festgeschriebene Form des ‚schweren Menschenhandels‘ zum Zweck des kommerziellen Sexes ist eine leicht abgeänderte Form der Definition von „sex trafficking“:

---

44 ‚Commercial sex‘ wird im TVPA unter Artikel 3 wie folgt definiert: „The term „commercial sex act“ means any sex act on account of which anything of value is given to or received by any person.“ (Sec.103, Art. 3).

45 Neben den USA klassifiziert auch die schwedische Gesetzgebung Prostitution als Gewalt gegen Frauen. Analog zu den Nationalstaaten, sind auch die verschiedenen VertreterInnen der Nicht-Regierungsorganisationen, die im Bereich Menschenhandel arbeiten, geteilt in der Einschätzung der Prostitution. Eine typische Autorin für den abolitionistischen Ansatz ist Donna M. Hughes sowie für den ‚sex workers rights‘-Ansatz Gail Pheterson.

„(8) Sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion […].“ (Ebenda: Sec.103.8 (A))

Die ‚Schwere‘ des Menschenhandels wird durch die Anwendung von Mittel der ‚Gewalt, Betrug oder Zwang‘ klassifiziert, die auch im Teil B zu Menschenhandel zum Zwecke der Sklaverei aufgeführt werden. Außerdem findet der Begriff des ‚Anlockens‘ Eingang in den Gesetzestext, der bereits in der Situationsbeschreibung auftauchte (s.o.). Die Qualifizierung eines Straftatbestandes für ‚schweren‘ Menschenhandel ist ebenfalls nicht an eine Profitgewinnung des Täters gebunden und somit auch nicht an einen wirtschaftlichen Schaden des Opfers, wie es in den Begriffen ‚Ausbeutung‘ (Haager Erklärung 1997) und den Begriffen ‚Sklaverei‘ oder ‚Schuldknechtschaft‘ aus dem Artikel 8 B beinhaltet ist.

Tabelle 9: Schwerer Menschenhandel zum Zweck der Sklaverei, Zwangsarbeit und des kommerziellen Sexes

Handlung	recruitment, harboring, transportation, provision or obtaining of a person for labor or services
Mittel	the use of force, fraud, or coercion
Zweck	subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery

Tabelle 10: Menschenhandel zum Zweck des kommerziellen Sexes

Handlung	recruitment, harboring, transportation, provision or obtaining of a person for labor or services
Mittel	-
Zweck	-

Problematisierung Sicherheit

Die TVPA baut in dem Anfangsteil der Situationsbeschreibung (SEC.102.(b) Findings) ein dynamisch-wachsendes Bedrohungsszenario auf. Menschenhandel gilt dort als die „largest manifestation of slavery today“ und sein quantitatives Ausmaß wird auf „at least 700.000 persons annually“ geschätzt, wobei „approximately 50.000 women and children“ jährlich in die USA gehandelt werden (ebenda: SEC.102.(b) Findings (1)). Ein enorm wachsendes Potential wird der ‚sex industry‘ zugeschrieben, die in den letzten Dekaden rapide gewachsen sei (ebenda: SEC.102.(b) Findings (2)), sowie auch allgemein dem wachsenden internationalen Verbrechen des Menschenhandels (ebenda: SEC.102.(b) Findings (3)).

Dieses wird – ebenfalls zunehmend – als Teil des ‚organisierten Verbrechens‘ klassifiziert, der für den Bereich des Menschenhandels der „fastest growing source of profits for organized criminal enteprises worldwide“ ist (ebenda: SEC.102.(b) Findings (8)). Die Profite von Menschenhandel würden die Ausbreitung von organisierter Kriminalität weltweit ermöglichen und dadurch die Rechtsstaatlichkeit gefährden (ebenda: SEC.102.(b) Findings (8)). Die Situationsbeschreibung zeigt eine weitere wichtige, durch den Menschenhandel gefährdete Institution auf, nämlich die des Außenhandels und des Arbeitsmarktes:

„Trafficking in persons substantally affects interstate and foreign commerce. Trafficking for such purposes as involuntary servitude, peonage, and other

forms of forced labor has an impact on the nationwide employment network and labor market.“ (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (12))

Insgesamt beschäftigen sich sechs Artikel mit detaillierten Aufzählungen von Gewalttaten gegenüber den Opfern. Diese beinhalten verschiede Formen von sexualisierter Gewalt (Artikel 6, 9), von Freiheitsberaubungen (Artikel 7, 10), von sklaverei-ähnlichen Arbeitsbedingungen (Artikel 6, 10), von körperlicher und seelischer Gewalt (Artikel 6, 7, 9, 10, 11) sowie von gesundheitlicher Gefährdung (Artikel 11). Es wird darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die USA sowie andere Staaten kein ausreichendes Sanktionssystem gegen die Menschenhändler besäßen (ebenda: SEC.102.(b) Findings (14)).

Problematisierung Menschenrechte

Einer der Autoren des TVPA, Chris Smith, Mitglied des Repräsentantenhauses, informierte die Öffentlichkeit in einer Anhörung über die Prioritäten des TVPAs: „While it was the intent of the legislation that victims of trafficking should help in the investigation or prosecution of trafficking cases, there should be no doubt that the T- Visa was primarily intended as a humanitarian tool to facilitate the rehabilitation of trafficking survivors.“[46]

Forderungen für eine verbesserte rechtliche Lage von Menschenhandelsopfern werden jedoch erst im letzten Teil der Situationsbeschreibung erhoben (Artikel 17-20). Neben den einzurichtenden Beratungsangeboten und Schutzwohnungen wird darauf aufmerksam gemacht, dass „victims […] should not be inappropriately incarcerated, fined, or otherwise penalized solely for unlawful acts committed as a direct result of being trafficked, such as using false documents, entering the county without documentation, or working without documentation“ (ebenda: SEC.102.(b) Findings (19)).

---

46 Chris Smith, zitiert nach Joyce Koo Daalrymple: Human Trafficking: Protecting Human Rights in the Trafficking Victims Protection Act,25 B.C. Third World L.J.451 (2005), Seite 454.

Die Kriminaliserung von Opfern dieser Straftaten durch den status quo des Einwanderungsrechts und des Arbeitsrechts wird auch vor dem Hintergrund problematisiert, dass ein in sein Herkunftsland abgeschobenes Opfer nicht den Ermittlungsbehörden in den Zielländern behilflich sein kann (Artikel 20). Diese eher dem Opferschutz als der Strafverfolgung unterordnende Logik wird noch einmal in dem abschließenden Artikel aufgegriffen:

„To deter international trafficking and bring its perpetrators to justice, nations including the United States must recognize that trafficking is a serious offense. This is done by prescribing appropriate punishment, giving priority to the prosecution of trafficking offenses, and protecting rather than punishing the victims of such offenses.“ (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (24))

Die Ansprüche für Opfer von Menschenhandel sind in Sec. 107 ‚Protection and Assistance for Victims of Trafficking‘ beschrieben. In konsistenter Lesart des TVPA und dessen außenpolitischer Ausrichtung sind der erste Paragraph a dem Opferschutz im Ausland gewidmet, erst Paragraph b widmet sich den Maßnahmen in den Vereinigten Staaten. Dieser regelt die institutionelle Umsetzung von Opferansprüchen und Unterstützung. Das Department of Health and Human Services, Department of Labour, und andere föderative Ämter werden beauftragt, Leistungen für Opfer von schwerem Menschenhandel auszuweiten (ebenda: Sec. 701 b (1) B). Der Secretary of Health and Human Services soll in Zusammenarbeit mit dem Attorney General Zertifikate ausstellen, die Opfer von Menschenhandel als leistungsberechtigt ausweisen (ebenda: Sec. 701 b (1) E). Die Qualifizieungsmaßnahmen für die Ausstellung solcher Zertifikate sind:

„(I) (the victim of severe forms of trafficking, d.V.) is willing to assist in every reasonable way in the investigation and prosecution of severe forms of trafficking in persons; and

(II) (aa) has made a bona fide application for a visa under section 101 (a)(15)(T) of the Immigration and Nationality Act, as addes by subsection €, that has not been denied; or
(bb) is a person whose continued presence in the United States the Attorney General is ensuring in order to effectuate prosecution of traffickers in persons.“ (Ebenda: Sec. 701 b (1) (E)(i))

Die Ausstellung eines solchen Zertifikats an gehandelte Menschen verliert in dem Moment die Gültigkeit, wenn der Generalstaatsanwalt den Beitrag des Opfers für die Ermittlungen und Strafverfolgung nicht mehr für sachdienlich hält (ebenda: Sec. 701 b (1) (E iii)). Die Hürden für eine sachdienliche Zusammenarbeit des Opfers mit den Ermittlungsbehörden sind hoch. Diese umfassen Angaben zur Identität der Täter, deren Aufenthaltsort sowie gerichtliche ZeugInnenaussagen gegen mögliche Täter (ebenda: Sec. 701 b (1) (E iii III)).

Die rechtliche Gestaltung eines Aufenthaltstitels für Opfer von schwerem Menschenhandel nimmt mehrere Seiten des TVPA ein und ist eines der zentralen Rechtsansprüche in diesem Dokument. Das so genannte T-Visa wurde eigens für Opfer von Menschenhandel geschaffen und stellt neben dem Aufenthaltstitel „continued presence“ den nach außen sichtbarsten Opferanspruch dar.

Unter Paragraph e „Protection From Removal For Certain Crime Victims“ wird in Absatz C das ‚T-Visa‘ eingeführt, welches durch den Attorney General ausgestellt wird. Als Bedingungen für die Ausstellung wird eingefordert, dass der Empfänger ein Opfer von schwerem Menschenhandel ist, sich im Territorium der USA aufhält, die Ermittlung und Strafverfolgung gegen Menschenhandel unterstützt sowie im Falle einer Rückführung einem extremen Härtefall ausgesetzt wäre (ebenda: Sec. 107 e (1) (CI-IV)). TrägerInnen eines ‚T-Visums‘ qualifizieren sich außerdem für eine Arbeitserlaubnis in den USA (ebenda: Sec. 107 e (4) (2)). Die Ausstellung von ‚T-Visa‘ durch den Attorney General darf ein jährliches Kontingent von 5000 nicht überschreiten (ebenda: Sec. 107 e (2) (B 2)).

Akteure

Die Situationsbeschreibung legitimiert den Handlungsrahmen der Vereinigten Staaten zur Bekämpfung von Menschenhandel als gleichwertige innen- und außenpolitische Strategie:

„In some countries, enforcement against traffickers is also hindered by offcial inderfference, by corrutpion, and sometimes even by officila participation in trafficking.“ (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (16))

Von den sieben Hauptteilen des TVPAs beziehen sich drei ausschließlich auf außenpolitische Maßnahmen. Die im Außenministerium angegliederte „Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking“ wird beauftragt, jährliche Monitoring-Berichte, die „Trafficking in Persons Reports“ (TIP report), über anti-trafficking-Politiken weltweit zu verfassen (ebenda: Sec.104-105). Der Paragraph 104 legt fest, dass alle Staaten, die wirtschaftliche und sicherheitsrelevante Unterstützung von den USA erhalten, im jährlichen Berichterstattungsverfahren hinsichtlich ihrer Fortschritte der anti-trafficking-Politiken überprüft werden. Folgende Akteure sind für die Datensammlung verantwortlich:

„In compiling data and making assessments […], United States diplomatic mission personnel shall consult with human rights organizations and other appropriate nongovernmental organizations.“ (Ebenda: Sec.104 (2))

Der TVPA beauftragt den Präsidenten in Zusammenarbeit mit multisektoralen Akteuren, Nationalstaaten weltweit in der Umsetzung von anti-trafficking-Maßnahmen zu unterstützen. Das Mandat wird weitreichend abgesteckt und schließt den Bereich der Justiz und des Inneren, also den inhärenten Kern souveräner Nationalstaaten, mit in die Hilfeleistungen ein.

„The President is authorized to provide assistance to foreign countries directly, or through nongovernmental and multilateral organizations, for programs, projects, and activities designed to meet the minimum standards for the elimi-

nation of trafficking (as defined in section 103 of the TVPA of 200), including (1) the drafting of laws to prohibit and punish acts of trafficking; (2) the investigation and prosecution of traffickers; (3) the creation and maintenance of facilities, programs, projects, and activities of the protection of victims; and (4) the expansion of exchange programs and international visitor programs for governmental and nongovernmental personnel to combat trafficking." (Ebenda: Sec.109 (a))

In diesen Berichten werden weltweit Nationalstaaten gemäß des Paradigmas der 3 P's (prevention, protection, prosecution), in drei verschiedenen Abstufungen, von ‚Tier 1' (Umsetzung ist nicht zu beanstanden) bis ‚Tier 3' (hoher Kritikwert und Androhung von Sanktionen) klassifiziert.

Die Sanktionen werden in Ländern vorgenommen, die als ‚Tier 3' eingestuft sind:

„The President has determined that the United States will not provide nonhumanitarian, nontrade-related foreign assistance to the government of the country for the subsequent fiscal year until such government complies with the minimum standards of makes significant efforts to bring itself not compliance". Die Sanktionen werden auch durch globale Institutionen umgesetzt: " The President will instruct the United States Executive Director of each multilateral development bank and of the International Monetary Fund to vote against, and to use the Executive Director's best efforts to deny, any loan or other utilization of the funds of the respective institution to that country." (Ebenda: Sec.110 (c) (A-B))

Auffallend ist der Ruf nach internationalen Akteuren in der Situationsbeschreibung und die Nichterwähnung von Nichtregierungsorganisationen im gesamten Text.

„Trafficking of persons is an evil requiring concerted and vigorous action by countries of origin, transit of destination and by international organisations." (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (21))

Der Kongress ruft die Vereinigten Staaten fernerhin dazu auf, die Verhandlungen zu effektiven Menschenhandelspolitiken auf multilateralen Foren einzubringen (Artikel 24).

Subjektbildung/Identität

Verglichen mit den Dokumenten der 1990er Jahre, einschließlich des Memorandums von Präsident Clinton sowie der Kongress-Resolution, die ausschließlich Opfer von Menschenhandel/Frauenhandel in der strafrechtlichen Klassifizierung als Opfer von Straftaten anführten, befasst sich das TVPA mit sozial-ökonomischen Zuschreibungen von gehandelten Menschen und erläutert deren Handlungspotential (agency). Diese Einschätzungen werden bereits exponiert im Anfangsteil der Situationsbeschreibung vorgenommen:[47]

„Traffickers primarily target women and girls, who are disproportionately affected by poverty, the lack of access to education, chronic unemployment, discrimination and the lack of economic opportunities in countries of origin.“ (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (4))

Der erste Teil des Artikels 4 entspricht einer allgemeinen Beschreibung von Frauen und Mädchen, deren Handlungsspielraum aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Härten in den Herkunftsländern sehr eingeschränkt ist. Die Darstellung der Passivität und der nicht vorhandenen agency von Opfern wird jedoch auch in der Beschreibung der Situation im Zielland aufrechterhalten:

„Traffickers often transport victims from their home communities to unfamiliar destinations, including foreign countries away from family and friends, religious institutions, and other sources of protection and support, leaving the victims defenseless and vulnerable.“ (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (5))

47 Absatz 4 und 5 von insgesamt 24 Artikeln.

Opfer von Menschenhandel werden bereits als schutzbedürftig im Herkunftsland und im Zielland deklariert, bevor sie überhaupt Gegenstand des Verbrechens werden. Diese a-priori-Charakterisierung und Identitätsbildung suggeriert die Möglichkeit von anti-trafficking-Interventionen im Vorfeld des Verbrechens, die sich als bedeutend für den migrationsspezifischen Diskurs erweist.

Der zweite Teil von Artikel 4 bezieht sich dezidierter auf ein Bild der passiven, leichtgläubigen Frau, die in die Zwangssituationen ‚hineingelockt' wird:

„Traffickers lure women and girls into their networks through false promises of decent working conditions at relatively good pay as nannies, maids, dancers, factory workers, restaurant workers, sales clerk or models." (Ebenda: SEC.102.(b) Findings (4))

Die in diesem Artikel genutzte Formulierung lässt einen Rückschluss auf den moralisch-sittlichen Diskurs der Frauenhandelsdebatten aus dem frühen 20. Jahrhundert zu. Das Motiv des ‚Anlockens' findet sich bereits in einem der ersten internationalen Übereinkommen zu Frauenhandel von 1910:

„Any person who, to gratify the passions of others, has by fraud or by the means of violence, threats, abuse of authority, or any other measures of compulsion, procured, *enticed* (Hervorhebung durch die Verfasserin) or led away a woman or girl over age for immoral purposes." [48]

48 Aritkel 2 der International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic (adopted in Paris on 4 May 1910) zitiert nach Roth 2012: 45.

Erweiterungen des TVPA

Die an strenge Bedingungen geknüpften Opferschutzmaßnahmen des TVPA und die restriktive Umsetzung, einschließlich der gesetzlich festgelegten Begrenzung der T-Visa auf nicht mehr als 5000 Ausstellungen jährlich, wurden durch Nichtregierungsorganisationen und AktivistInnen vielfach kritisiert (Dalrymple 2005: 473). Die Kritik wurde zusätzlich durch die sehr geringe Anzahl an gehandelten Menschen verstärkt, die durch die US-Behörden in den Genuss der TVPA-Maßnahmen gekommen sind. Die Zahlen blieben weit unter den Schätzungen, die von ca. 50.000 gehandelten Menschen jährlich ausgehen. Stattdessen wurden 2001 nur 198 Zertifikate ausgestellt, die Zugang zu föderativ finanzierten Hilfeleistungen ermöglichen. Im gleichen Jahr wurden darüber hinaus nur 176 Aufenthaltstitel unter der „continued presence“ und kein T-Visa ausgestellt. Diese Zahlen haben sich in den Folgejahren nicht signifikant erhöht.[49]

In den folgenden Jahren wurde der TVPA mehrfach erweitert: durch die Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts in den Jahren 2003 und 2005 sowie durch den William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act im Jahr 2008. Die Erweiterungen umfassen folgende Maßnahmen:

- Informationskampagnen zur Bekämpfung des Sextourismus;
- Reformen im föderativen Strafrecht;
- Einräumung der Möglichkeit von Zivilklagen von Opfern gegen Menschenhändler in einem föderativen Bezirksgericht (Federal District Court);
- Ausweitungen staatlicher Leistungen für gehandelte Menschen und ihre Familienangehörigen;

49 Die Statistiken sind folgenden Quellen entnommen: Attorney General’s Annual Report to Congress and Assessment of the U.S. Government Activities to Combat. Trafficking in Persons Fiscal Year 2007. May 2008. S. 4 sowie Christal Morehouse: Combating human trafficking. Policy gaps and hidden political agenda in the USA and Germany 2009. S.177 und 199.

- jährliche Berichterstattung auf des Attorney General an den Kongress zur Lage des Menschenhandels.[50]

Abbildung 2

Table 2: Victim Profiles in U.S. government, ILO, UNODC, and IOM databases

	U.S. government	ILO[a]	UNODC[b]	IOM[c]
Main focus	Global estimate of victims	Global estimate of victims	Country and regional patterns of international trafficking	Actual victims assisted by IOM in 26 countries
Number of victims	600,000 to 800,000 people trafficked across borders in 2003[d] (est.)	At least 2.45 million people trafficked internationally and internally during 1995 to 2004 (est.)	Not available	7,711 victims assisted during 1999 to 2005
Type of exploitation				
Commercial sex	66%	43%	87%[e]	81%
Economic or forced labor	34%	32%	28%	14%
Mixed and other		25%		5%
Gender and age of victims	80% female[f] 50% minors	80% female[g] 40% minors	77% female[h] 9% male 33% children	83% female 15% male 2% not identified 13% minors
Definition of trafficking used	TVPA 2000	U.N. Protocol	U.N. Protocol	U.N. Protocol
Criteria for data collection	Transnational trafficking	Internal and transnational trafficking	Transnational trafficking	Internal and transnational trafficking

Source: GAO analysis of U.S. government, ILO, UNODC, and IOM data.

(Quelle: Assessment of U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year, US government 2005/2006.)

50 Eine Übersicht der Maßnahmen des TVPA 2000 und seiner Erweiterungen finden sich unter: Baerbel Heide Uhl: Bewertung der US-Regierungsaktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels. Herausgegeben vom KOK e. V. 2006.

4.3.2 UNTOC und das Palermo-Protokoll 2000

In zeitlicher Parallelität zur Ausarbeitung des TVPA in den Vereinigten Staaten fanden auch die Verhandlungen zum internationalen Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität (UNTOC) und dessen Zusatzprotokolle der Vereinten Nationen statt.[51]

Die Idee der Ausarbeitung einer UN-Konvention zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität kam bereits 1994, d.h. in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch der Weltordnung des Kalten Kriegs, im Rahmen einer World Ministerial Conference on Organised Transnational Crime auf, die in Neapel abgehalten wurde (Roth 2012: 80). Die Verhandlungen zur Übereinkunft und seiner drei Protokolle fanden im Rahmen des United Nations Centre for International Crime Prevention, eine Unterorganisation des UN Office for Drug Control and Crime Prevention mit dem Sitz in Wien, statt. [52]

Nach intensiven Vorverhandlungen beschloss die UN-Generalversammlung die Einrichtung eines ‚open-ended Ad Hoc Committees', das aus den spezialisierten BehördenvertreterInnen der UN-Mitgliedstaaten bestand, zum Zweck der Ausarbeitung nicht nur der Hauptkonvention zur Bekämpfung von transnationaler organisierter Kriminalität, sondern auch von drei Zusatzprotokollen:

- illegal transport and trafficking in migrants;
- illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunitions;
- trafficking in women and children.[53]

---

51 Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Palermo 2000).

52 Nach einer Reformierung der Wiener UN-Struktur in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre wurde die Behörde in das United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC) umbenannt.

53 Siehe GA Resolution 53/111, 9 December 1998 zitiert nach Roth 2012.

Das Ad-Hoc-Kommittee verhandelte die Konventions- und Protokollentwürfe in einem Zeitraum von zwei Jahren. Einen ersten Entwurf für das Zusatzprotokoll zur Bekämpfung von Menschenhandel legte die Delegation der Vereinigten Staaten sofort in der ersten Sitzung im Januar 1999 vor (ebenda: 85). Dieser Vorschlag enthält bereits die Grundstruktur für die spätere Definition des Palermo-Protokolls. Die als Handlungen definierten Elemente, „recruitement, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons", befinden sich in großer Übereinstimmungen mit der TVPA-Definition. Die Mittel sind in dem US-Entwurf wie folgt definiert: „Threat or use or kidnapping, force, fraud, deception or coercion, or giving or receiving of unlawful payments of benefits to achieve the consent of a person having control over another person"; der Zweck des Menschenhandels in diesem Entwurf wird als „prostitution or other sexual exploitation or forced labour" bestimmt.[54]

Dieser US-Entwurf für eine UN-Definition von Menschenhandel ist deutlich abgerückt von der US-Kongress-Resolution von 1998, der ‚forced prostituion' und ‚sexual slavery' als Zweck aufgeführt hatte, während in dem UN-Entwurf Prostitution ohne Zwang als Zweck für Menschenhandel dargelegt wird. Auch die in der US-Kongress-Resolution sowie im TVPA auftauchende Formulierung der ‚exploitative servitude' ‚slavery-like practices und ‚slavery', die in der Tradition der Abschaffung der Sklaverei stehen, werden nicht genutzt.

Die Vermutung liegt nahe, dass dieser für die internationale Gemeinschaft entworfene Text mit anderen völkerrechtlichen Standards abgeglichen wurde und daher Formulierungen aus der UN Convention for the Suppression oft he Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949) (die so genannte 49er Convention) als

54 Siehe General Assembly Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, First Session, Vienna 19-29 January 1999, Draft Protocol to Combat International Trafficking in Women and Children Supplementary to the United Nations Convention on Transnational Organized Crime. A/AC.254/4/Add.3.

Vorlage dienten. Diese enthält zwar keine Definition zu Menschenhandel/Frauenhandel, sanktioniert jedoch in Artikel 1 die Anlockung und Zuführung von Personen in die Prostitution selbst wenn diese zustimmen:

„Article 1: The parties to the present Convention agree to punish any person who, to gratify the passions of another:
Procures, entices or leads away, for the purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person;
Exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person.“[55]

Zwei Begriffe des US-Vorschlags lassen sich auf diesen Artikel zurückführen: zum einen den der ‚prostitution' ohne Zwang- und Gewaltzuschreibung sowie den des ‚consent'. Die ‚49er-Konvention' stellt die Handlungen und Entscheidungen einer der Prostitution nachgehenden Person als irrelevant da, indem sie alle Handlungen, die zur Prostitution, selbst bei der Einwilligung der betroffenen Person, unter Strafe setzt. Der US-Vorschlag spezifiziert den Akt der Zustimmung wie folgt:

„By giving or receiving of unlawful payments of benefits to achieve the consent of a person having control over another person.“ [56]

55 Un Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Expolitation of the Prostitution of Others Approved by General Assembly resolution 317(IV) of 2 December 1949.

56 General Assembly Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, First Session, Vienna 19-29 January 1999, Draft Protocol to Combat International Trafficking in Women and Children Supplementary to the United Nations Convention on Transnational Organized Crime. A/AC.254/4/Add.3. Article 1 a.

Der Opferschutz (Artikel 4 des US-Entwurfs) ordnet sich gleichfalls der Kriminalitätslogik unter, indem nicht das Aufenthaltsrecht oder der Schutz im Zielland an erster Stelle steht, sondern Maßnahmen zur sicheren Rückführung der Opfer (ebenda: Artikel 4 Absatz 1a). Auch die Schutzgewährung des Opfers ist deutlich an einen Zeitrahmen und in Erwartung der Ausreise gebunden:

„Each State shall endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within ist territory.“ (Ebenda: Artikel 4 Absatz 2)

Zusammenfassend lässt sich der Vorschlag der USA für die Palermo-Definition als einen Versuch darstellen, die abolitionistische, also die Prostitution per se bekämpfende Herangehensweise der 49er Konvention für eine Strategie der Bekämpfung grenzüberschreitender OK nutzbar zu machen. Der Entwurf lässt in seiner Präambel keinen Zweifel darüber, dass die Bekämpfung der organisierten Kriminalität den primären Zweck des Entwurfes darstellt:

„(b) Gravely concerned by the significant and incresing activities of transnational criminal organisations and others that profit from international trafficking in persons.“ (GA Draft A/AC.254/4/Add.3.(b))

Die Diskursverschiebungen der US-amerikanischen Behörden innerhalb eines Jahres sind eklatant: Die sowohl in der US-Kongress-Resolution als auch im Memorandum von Präsident Clinton (beide aus dem Jahr 1998) eine zentrale Rolle einnehmende Politikrahmung von ‚Gewalt gegen Frauen' und ‚Sklaverei' sind in diesem Entwurf gänzlich abwesend. Die auf Rückführung ausgerichteten Schutzansprüche für Opfer sind gleichsam inkonsistent zu den Opferschutzmaßnahmen der Kongress-Resolution und des TVPAs und betonen den migrationsspezifischen Unterdiskurs der Sicherheitspolitik.

Die Grundarchitektur des US-amerikanischen Vorschlags, sowohl bezüglich der Definition (‚acts, means, purpose') als auch der vorge-

schlagenen Maßnahmen, die auf den 3 P's beruhen (‚Protection, Prosecution, Prevention'), spiegelt jedoch strukturell den TVPA wider und nimmt auch Einfluss auf das ‚Trafficking-Protocols', wie es dessen Zweckbestimmung festlegt:

„This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences." (Trafficking Protocol: Article 4)

Diese Grundarchitektur der 3 P's dient auch als Strukturierung für das gesamte Protokoll, das in vier Hauptteile unterteilt ist:

- General provisions
- Protection of victims of trafficking
- Prevention, cooperation and other measures
- Final provisions

Die Verpflichtung zur Einführung des Straftatbestands sowie die Definition des Straftatbestands befinden sich im Teil I. Teil II legt die Unterstützung für die Opfer und Maßnahmen zu deren Rückführung in die Herkunftsländer fest. Da das Protokoll Teil eines internationalen Strafrechtsinstruments ist, sind die unter ‚Kooperation' geführten Maßnahmen auf den Bereich der Sicherheitsbehörden bezogen und beinhalten Strafermittlung und -verfolgungsstrategien, einschließlich des Informationsaustauschs und Schulungen (Artikel 10), Grenzschutzmaßnahmen (Artikel 11), Dokumentenkontrollen und -gültigkeit (Artikel 11 und 12). Der letzte Teil bezieht sich auf formale Procedere zur Ratifizierung des Protokolls.

Definition Menschenhandel

Die Definition des Palermo-Protokolls stellt erstmalig eine internationale rechtlich bindende Definition von Menschenhandel dar. Der erste Teil der Definition beinhaltet die Handlungen, Mittel und den Zweck von Menschenhandel:

„‚Trafficking in persons' shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments of benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation." (Palermo-Protokoll: Art.3)

Die im Oktober 2000 nach fast zwei Jahren Verhandlung verabschiedete Definition von Menschenhandel ist – bis auf wenige Ausnahmen – fast identisch mit der Definition, die die US-amerikanische Delegation im Januar 1999 anlässlich der ersten Sitzung des Ad-Hoc Committees eingereicht haben. Die Ausnahmen beziehen sich auf die Formulierung der ‚Mittel', die im Trafficking-Protocol mit „the abuse of power or of a position of vulnerability" um ein zusätzliches Element zu der Auflistung von Mittel erweitert wurde. In den Verhandlungsprotokollen wird dieses Element eingehender erklärt:

„The travaux preparatoires should indicate that the reference to the abuse of a position of vulnerability is understood to refer to any situation in which the person involved has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved." (Palermo-Protocol: Article 3, UN Interpretative Note 12)

Mit dieser Formulierung und Interpretation verlässt die Definition von Menschenhandel die Betonung auf Gewaltanwendung und schließt Szenarien von Menschenhandel mit ein, die sich auf Autoritätshierarchien z.B. innerhalb einer Familie beziehen, in Folge derer Menschen in Ausbeutungsverhältnissen, jedoch ohne Gewaltanwendung und Zwang, Opfer von Menschenhandel werden können (Jordan 2002: 8).

Die andere Ausnahme besteht in der Zweckbeschreibung, die im Palermo-Protocol den Begriff der Ausbeutung als Leitbegriff einführt, während in dem US Entwurf der Begriff ‚Ausbeutung' nur im Zusammenhang mit ‚sexueller Ausbeutung' neben Zwangsarbeit und Prostitution aufgelistet ist. Der Begriff ‚Ausbeutung' wird im zweiten Teil der Definition genauer beschrieben und umfasst „Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs" (Palermo-Protokoll: Artikel 3).

Nach intensiven Verhandlungen wurde ‚Ausbeutung' als Oberbegriff für den Zweck von Menschenhandel eingeführt. Die Verhandlungen gestalteten sich diesbezüglich sehr kontrovers, da einige Delegationen, u.a. auch die US-Delegation, vorschlugen, Prostitution per se als Zweck von Menschenhandel fest zu legen. Andere Delegationen wiederum, wie z.B. die Niederlande, in deren Rechtssystem Prostitution entkriminalisiert ist, erarbeiteten einen Entwurf, der ‚Sklaverei' als Oberbegriff für alle Formen von Zwangsarbeit, einschließlich Zwangsprostitution führte. Die internationale Gemeinschaft konnte keinen Kompromiss finden, den sittlich-moralischen Diskurs zur Prostitution dem der Zwangsarbeit oder Sklaverei unterzuordnen (Uhl 2008: 40). Als Ergebnis einigten sich die Delegationen auf eine Auflistung von Ausbeutungsverhältnissen, die den Diskursen der Sklaverei, Zwangsarbeit und Moral Rechnung trug. Kriminalisierung der Prostitution wurde bewusst nicht als Bedingung für die Ratifizierung der Konvention und ihres Protokolls gestellt, da die unterschiedliche Herangehensweise der Delegationen in diesem Bereich eine gemeinsame Strategie unmöglich erscheinen ließ, wie es in den begleitenden Erklärungen des Protokolls dokumentiert ist:

„The travaux preparatoires should indicate that the Protocol addresses the exploitation oft he prostituion of others and other forms of sexual exploitation only in the context of trafficking in persons. The terms ‚exploitation of the prostitution of others' or ‚other forms of sexual exploitation' are not defined in

the Protocol, which is therefore without prejudice to how States Parties address prostitution in their respective laws.“ (Palermo-Protokoll, Travaux Preparatoires: 2)

Die Begriffe ‚exploitation’ und ‚sexual exploitation‘ sind jedoch nicht nur in dem Protokoll nicht definiert, sondern es finden sich auch in anderen Übereinkommen keine völkerrechtlichen Standards für diese Begriffe (Jordan 2002: 8).

Der Begriff der ‚Ausbeutung‘ steht in der Tradition der sozialistischen Bewegungen des 19. Jahrhunderts und den kritischen Theorien von Karl Marx, der Ausbeutung als „Aneignung unbezahlter fremder Arbeit (des Mehrproduktes) durch die Eigentümer der Produktionsmittel“ definiert.[57] Er ist daher in einem arbeitsökonomischen Diskurs verortet, jedoch ohne Festlegung von arbeitsrechtlichen und monetären Standards juristisch schwer einzuordnen. Prostitution wird als einziger Sektor in die Liste aufgenommen, in dem Zwang und Ausbeutung erlebt werden, und gelangt daher zu einer exponierten Stellung:

„In the Protocol definition, however, prostitution occupies an asymmetrical place in the list, as it names a specific content of the forced activity (as opposed to the rest of the list, which identifies forms of compulsion or structures of exacting labor, i.e. forced labor, servitude or slavery). Thus, in the context of a transnational anti-crime convention, two themes emerge: the site of sexual exchange as a priority for state intervention and a criminal response as the main response to exploitation.“ (Miller 2004: 32-33)

Die Definition enthält ein unbestimmtes Bedeutungsgeflecht aus Ausbeutung und sexueller Zuschreibung, das sich in seiner unklaren und interpretationsflexiblen Ausrichtung deutlich von den anderen Elementen des Zwecks von Menschenhandel unterscheidet. Die Begriffe ‚forced labour or services‘, ‚slavery or practices similar to slavery‘,

57 Zitiert nach Wolfgang Pfeifer: Etymologisches Wörterbuch des Deutschen. 1998.

‚servitude‘ und ‚removal of organs‘ sind durch völkerrechtliche Übereinkommen definiert.[58]

Tabelle 11

Handlung	recruitment, transportation, transfer, harbouring, receipt of persons
Mittel	force, coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power
Zweck	sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude, removal of organs

58 ‚Forced labour’ ist in der ILO Convention No.29 definiert als „for the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.“ ‚Slavery‘ ist definiert in der UN Slavery Convention als „Slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised“ und ‚practices similar to slavery‘ sind definiert in der UN Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and institutions and Practices Similar to Slavery als „Debt bondage, that is to say, the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt of the length and nature of those services are not respectively limited and defined.“ Der Begriff ‚servitude‘ ist nicht direkt im Völkerrecht definiert, wird jedoch in der o.g. Supplementary Convention als Begriff mit aufgeführt (Jordan 2002: 8).

Problematisierung Sicherheit

Der sicherheitspolitische Maßnahmenkatalog des Palermo-Protokolls zeichnet sich durch zahlreiche spezialisierte rechtsverbindliche Praktiken aus, die den Handlungsbereich der Ermittlung und Strafverfolgung nationalstaatlicher Behörden und deren zwischenstaatliche Zusammenarbeit enorm ausbauen. Einen Schwerpunkt in der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit betrifft die Kontrolle von grenzüberschreitender Migration:

„Law enforcement, immigration or other relevant authorities of States Parties shall, as appropriate, cooperate with one another by exchanging information, in accordance with their domestic law, to enable them to determine:
Whether individuals crossing or attempting to cross an international border with travel documents belonging to other persons or without travel documents are perpetrators or victims of trafficking in persons;
The types of travel document that individuals have used or attempted to use to cross an international border for the purpose of trafficking in persons;
The means and methods used by organized criminal groups for the purpose of trafficking in persons, including the recruitment and transportation of victims, routes and links between and among individuals and groups engaged in such trafficking, and possible measures for detecting them.“ (Palermo-Protocol, III. Prevention, cooperation and other measures, article 10, para 1)

Der Absatz suggeriert Möglichkeiten der Erkennung von Opfern und Tätern während des Grenzübertritts, d.h. – übersetzt in Begrifflichkeiten der Definition von Menschenhandel – würde diese Erkennung bereits in der Phase der „Anwerbung“ und des „Transports“ stattfinden, noch bevor Ausbeutungsverhältnisse oder Zwangsarbeit hergestellt sein würde. Die Erkennungsmerkmale sind falsche oder nicht vorhandene Reisedokumente. Außerdem verpflichten sich die Staaten, Informationen über Routen von Menschenhandel, sowie Methoden von Anwerbung und Transport zu erheben und Möglichkeiten der Gegenstrategie zu entwerfen. Grundlage dieser an der Staatsgrenzen ansetzenden sicherheitspolitischen Intervention ist die Vorstellung eines

durch Menschenhandel gekennzeichnetes Opfers und dessen Täter, dem man habhaft werden kann wie Drogenhändlern oder Waffenhändlern, die an den Grenzen durch die mitgeführten illegalen Waren entlarvt werden. Die in diesem Artikel vorgenommene Logik setzt gehandelte Menschen mit Beweismitteln gleich, die für die Existenz des noch vorzunehmenden Verbrechens stehen und aufgrund deren nicht ordnungsgemäß mitgeführten oder abwesenden Reisedokumenten eine analoge Illegalität nach zu weisen ist wie die von illegalen Drogen oder Waffen.

Die im Artikel 11 festgelegten ‚border measures' fassen das Dilemma der menschenrechtlichen Bewegungsfreiheit und der der Menschenhandelsbekämpfung geschuldeten Grenzkontrollen zusammen:

„Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, State Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect trafficking in persons." (Trafficking Protocol, III. Prevention, cooperation and other measures, article 11, para 1).

In den darauffolgenden Absätzen werden Verweigerungen von Visa an mögliche Menschenhändler und Sanktionen gegen Transportunternehmen gefordert, die Menschen mit nicht gültigen Reisedokumenten grenzüberschreitend befördern (Trafficking Protocol, III. Prevention, cooperation and other measures, Article 11 4-6).

Das Palermo-Protokoll enthält nicht nur erstmalig eine rechtsverbindliche Definition des Verbrechens ‚Menschenhandel' sondern schließt auch im Unterschied zu den Vorgängerdokumenten einen ausführlichen Katalog von sicherheitsbehördlichen spezifischen Maßnahmen zur Prävention, Früherkennung und Strafverfolgung von Menschenhandel mit ein. Diese Praktiken legitimieren zwischenstaatlichen Informationsaustausch sowie weitreichende migrationskontrollierende Maßnahmen. Auffallend ist der Überfokus der behördlichen Zusammenarbeit auf Migrationskontrollen, obwohl die Zweckbestimmung des Verbrechens die Ausbeutung und Zwangsarbeit ist und nicht, wie

die Maßnahmen vermuten lassen, die illegale Schleusung von Menschen. Die sicherheitsbehördlichen Praktiken des Protokolls zeichnen sich durch eine Abwesenheit von Kontroll- und Ermittlungsmaßnahmen in Sektoren aus, in denen sklaverei-ähnliche Praktiken und Ausbeutung stattfinden können.

Problematisierung Menschenrechte

Die Entscheidung der UN-Generalversammlung, die Ausarbeitung einer rechtsverbindlichen Definition zu Menschenhandel im Rahmen eines internationalen Strafrechtsinstrument durchzuführen, stellte bereits 1998 die Weichen für die Gesamtstrategie für Menschenhandel in Richtung Sicherheitspolitik. Menschenrechtliche Standards lassen sich daher in dem Palermo-Protokoll nicht finden, obwohl dessen Struktur eine Betonung auf einen besonderen Schutz von Opfern des Menschenhandels vermuten lassen, da das gesamte zweite Kapitel dem Schutz der Opfer gewidmet ist und die sicherheitsbehördliche Zusammenarbeit in der Strafverfolgung erst im dritten Kapitel formuliert wird. MenschenrechtsaktivistInnen haben wiederholt diese Entscheidung der UN kritisiert, anti-trafficking Standards im Rahmen der UN Crime Commission zu verhandeln:

> „The Trafficking Protocol is not, unfortunately, a human rights instrument. The UN Crime Commission, which developed the Trafficking Protocol, is a law enforcement body, not a human rights body. Its Vienna location also physically isolates its members from the human rights bodies, which are located in Geneva and New York. […] From the human rights perspective, it would have been preferable if an international instrument on trafficking had been created with a human rights body rather than in a law enforcement body.“ (Jordan 2002: 2)

Die opferspezifischen Schutzmaßnahmen sind nicht im Teil der Strafverfolgung aufgeführt, wie es in der EU-Haager-Erklärung und der US-Kongress-Resolution der Fall war, sondern exponiert im zweiten Teil und dort vor allem in Artikel 6 dargelegt. Allen angeführten Maßnahmen ist gemein, dass sie sich rechtlich auf sehr unverbindlichem

Boden befinden. So führen die Maßnahmenkataloge Formulierung mit sich, die diese als Vorschlag, nicht jedoch als Verpflichtung für die Unterzeichnerstaaten klassifizieren.[59] Im Gegensatz dazu sind die Kriminalisierung von Menschenhandel und die Strafverfolgung der Täter rechtsverbindlich. (Trafficking Protocol, I. General Provisions, Article 5).

Die Vorschläge des Opferschutzes in Artikel 6 beinhalten den Schutz der Privatsphäre und Identität der gehandelten Menschen (Absatz 1), Informationen über Gerichtsverfahren (Absatz 2), Maßnahmen zur körperlichen und psychologischen Erholung von Opfern, einschließlich der angemessenen Unterbringung, Beratung und Information, medizinischer, psychologischer und materieller Unterstützung, sowie der Möglichkeit von Arbeitsaufnahme, und der Teilnahme in Weiterbildungs- und Schulungsprogrammen (Absatz 3). Zusätzlich wird der Zugang zu Wiedergutmachungsmechanismen empfohlen (Absatz 6).

Die migrationsregulierende Tendenz des Opferschutzabsatzes wird deutlich durch die weiteren zwei Absätze, die zum einen Aufenthaltstitel für Opfer in den Zielländern empfehlen und zum andern in sechs Unterpunkten detailliert die Rückführung von Opfern in ihre Herkunftsländer regulieren (Artikel 7 und 8).

Die unter dem Oberbegriff der Prävention verbrieften staatlichen Maßnahmen sind zwar organisatorisch in dem Bereich der Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden untergliedert, enthalten jedoch Maßnahmen, die den engen Rahmen der Kriminalprävention verlässt und

59 Beispiele für den optionalen Charakter der Opferschutzmaßnahmen sind folgende: „1. In appropriate cases and to the extened possible under its domestic law […]. 2. Each State Party shall ensure that its domestic legal or administrative system contains measures that provide to vcitims of trafficking persons, in appropriate cases […] 3. Each State Party shall consider implementing measures […].“ (Trafficking Protocol 2000, II. Protection of victims of ttrafficking in persons, Article 6).

einen weiteren Radius von wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Teilhabe einnimmt:

„State Parties shall take or strenthen meansrues, including through bilateral or multilateral cooperation, to alleviate the factors that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as porverty, underdevelopment and lack of equal opportunity." (Trafficking Protocol, III. Prevention, cooperation and other measures, Article 4)

Soziale und wirtschaftliche Initiativen werden auch im Artikel 2 dieses Absatzes eingefordert, der sich generell mit Wissensproduktion zu den Ursachen von Menschenhandel und Informationsverbreitung beschäftigt.

Artikel 5 führt neben dem menschenrechtlichen und sicherheitspolitischen Diskurs eine marktökonomische Logik in die anti-trafficking Politiken ein: Die ‚Nachfrage' und damit das Interesse an der Ausbeutung von Menschen soll reduziert werden durch ein Angebot an Bildungsprogrammen und anderen kulturellen und sozialen Maßnahmen (Trafficking Protocol, III. Prevention, cooperation and other measures, Article 5).

Der Begriff der ‚Nachfrage' wird sich in den folgenden Jahren als dominanter Diskurs herausstellen mit dem primären Ziel, die ‚Nachfrage' von sexuellen Dienstleistungen einzudämmen.[60] Interessanterweise wird diese Diskursverschiebung zur Integration einer marktökonomischen Logik im Gesamtkontext der anti-trafficking-Politiken nicht hinterfragt. In menschenrechts- und sicherheitspolitische Diskursen werden marktökonomische Paradigmen nicht berücksichtigt. Es wird

60 ‚Demand' und ‚supply' sind seit der Verabschiedung des Palermo-Protokolls eine feste Kategorie in den zwischenstaatlichen und internationalen Anti-trafficking Konferenzen und Publikationen geworden. Siehe z.B. OSCE/ODIHR: Overview of the Special Day on Trafficking at the Human Dimension Implementation Meeting . Warsaw 2006. ILO: Demand side of human trafficking. Bangkok 2004.

z.B. nicht von der ‚Nachfrage' nach Vergewaltigungen oder Folter gesprochen.

Akteure/Legitimierung

Das Protokoll sieht für den Bereich des Opferschutzes die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor:

„Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society." (Trafficking Protocol, II. Protection of victims of trafficking in persons, Article 6)

Diese Dreifach-Nennung von Akteuren, die in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden Opferschutzmaßnahmen durchführen sollen, lässt auf eine intensive Verhandlung bezüglich der Formulierungen schließen. Der sprachliche Konsens von „non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society" wird in weiteren Artikeln des Protokolls eingesetzt. Diese Formation von nicht-staatlichen Akteuren soll die Arbeit von Behörden ergänzen sowohl im Bereich der Prävention (Artikel 9, Absatz 4) als auch in der Polizeizusammenarbeit (Artikel 10, Absatz 2).

Identitäten/Subjektbildung

Das Palermo-Protokoll markiert den Wendepunkt des Diskurses von ‚Frauenhandel' zu ‚Menschenhandel', da sich, trotz wiederholter Betonung auf ‚Frauen' und ‚Kinder' als besonders verwundbar für Menschenhandel qualifiziert, der neutrale Oberbegriff des ‚Trafficking in persons' durchgesetzt hat. Zusätzlich beinhaltet die Zweckbestimmung von Menschenhandel, nämlich ‚Ausbeutung', gleichfalls eine geschlechtsneutrale Form und öffnet dadurch das Diskursfeld für eine breite Arena von Ausbeutungsverhältnissen in verschiedenen Sektoren. Damit ist das Politikfeld Menschenhandel nicht nur auf Frauenhandel

in die Prostitution gebunden, sondern auf alle Personen, die sich unter Gewaltanwendung in ausbeuterischen Verhältnissen wieder finden.

Die unklare Definition von ‚Ausbeutung' und ‚sexueller Ausbeutung' eröffnet jedoch einen Referenzrahmen von Menschenhandel, der nach den jeweiligen individuellen Einschätzungen von Behörden mobilisiert werden kann. Die fehlenden völkerrechtlichen Standards für ‚Ausbeutung' und ‚sexuelle Ausbeutung' lassen den Nationalstaaten viel Raum für die administrative Ausgestaltung von nationalen Menschenhandelspolitiken und die Bestimmung darüber, welche Person sich als Opfer klassifiziert.

Ein Schwerpunkt der nationalstaatlichen Zusammenarbeit des Palermo-Protokolls liegt in der Kontrolle von Migration. Potentielle Opfer sind in diesem Dokument vor allem durch fehlende oder falsche Reisepapiere zu erkennen (Artikel III, Absatz 11). Darüber hinaus gelten Menschen, die mit Armut, Unterentwicklung und Mangel von Gleichberechtigung konfrontiert sind (Artikel III, Absatz 9).

4.3.3 US National Security Presidential Directive 2003

Das im Oktober 2001 verabschiedete Bundesgesetz ‚PATRIOT Act' stellte einen Meilenstein der Versicherheitlichung der US-Innen- und Außenpolitik nach den Terroranschlägen 2001 dar. Das mit überwältigender Mehrheit des US-Kongresses verabschiedete Gesetzespaket beinhaltet ein weitreichendes Mandat für Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen des Staates gegenüber den US BürgerInnen und MigrantInnen. Die durch die Geschehnisse von 9/11 beeinflusste amerikanische politische Arena war überzeugt, dass ein neues sicherheitspolitisches Paradigma eingeführt werden musste, wie es der demokratische US-Senator Bob Graham im Oktober 2001 formulierte:

„For 40 year, the CIA intelligence community was focused on one target: The Soviet Union and its Warsaw Pact allies. We knew that community […]. It was a homogenous enemy […]. It was an old style symmetrical enemy: We were matching tanks for tanks, nukes for nukes. With the fall of the Berlin Wall, the

world changed in terms of intelligence requirements. Suddenly, instead of one enemy, we had dozens of enemies. And instead of symmetrical relationships, we now have small groups of a dozen or a hundred or a thousand or so against a nation the size of the United States of America. So our intelligence community has been challenged to respond to this new reality. " (Congressional Record, October 20, 2001, zitiert nach Ball 2000: 34)

Die neu verstandenen Sicherheitsbedrohung nach 9/11 fand einen breiten Widerhall in den Regierungstechnologien der Bush Administration. Diese bediente sich der nationalen sicherheitspolitischen Verfahren nicht nur für die Bekämpfung des Terrorismus, sondern verwendete sie auch, um Politiken gegen Menschenhandel zu mobilisieren. Die in der TVPA 2000 festgeschriebene Einrichtung einer ‚Cabinet-Level Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons' wurde 2002 durch eine Executive Order (EO) des Präsidenten eingeführt. Im Vergleich dazu nutzte Präsident Clinton 1998 das wesentlich schwächere präsidiale Regierungsinstrument des „Memorandums", um anti-trafficking-Politiken in den USA und weltweit zu fördern (siehe Kapitel 4.2.5).

Die Erlassung präsidialer Richtlinien in Zusammenarbeit mit dem ‚National Security Council' hat in den USA eine lange Tradition. Dieses Instrument hat zum Ziel, präsidiale Entscheidungen im Bereich der nationalen Sicherheit zu kommunizieren.[61] Die unter dem Vorgängerpräsident Clinton als ‚Presidential Decision Directives' und ‚Presidential Review Directives' geführten Richtlinien zur inneren Sicherheit erfuhren unter Präsident Bush 2001 eine Umbenennung in ‚National Security Presidential Directives'. Diese Rahmung weist bereits auf eine securitization-Strategie der Bush-Administration hin. Präsident Bush erließ zwischen Februar 2001 und Januar 2009 66 nationale Sicherheitsdirektiven, zusätzlich wurde nach dem 11. September 2001 mit der ‚Homeland Security Presidential Directive' ein weiteres präsidiales

61 Eine Übersicht der ‚National Scurity Presidential Directives' finden sich bei der Federation of American Scientists unter www.fas.org

Sicherheitsinstrument geschaffen, das institutionell dem neu geschaffenen ‚Office of Homeland Security' und dem ‚Homeland Security Council' angegliedert und anschließend in das ‚Cabinet level Department of Homeland Security' umstrukturiert wurde (Ball 2004: 38).

Im Jahr 2002 erließ Präsident Bush die ‚National Security Presidential Directive No. 22' zu Menschenhandel. ‚Menschenhandel' fällt thematisch aus der Logik der anderen Sicherheitsdirektiven heraus, die sich zum Großteil auf militärische Gebiete ausrichteten.[62] Der Text der Sicherheitsdirektive Nr. 22 zu Menschenhandel ist nicht öffentlich zugänglich, nur eine Pressemitteilung anlässlich der Verabschiedung der Richtlinie ist verfügbar.[63]

Die Pressemitteilung impliziert eine Zusammenfassung der institutionellen und rechtlichen Errungenschaften des TVPA 2000 und formuliert erste Ergebnisse des Gesetzespakets, darunter auch folgende Punkte:

- 165 Regierungen weltweit wurden durch das Außenministerium evaluiert;
- Kongressabgeordneter John Miller wurde zum Leiter des ‚Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficing in Persons' ernannt;
- 2002 wurden 110 anti-trafficking-Programme durch das Außenministerium in mehr als 50 Ländern finanziert;

62 Thematische Rahmungen anderer ‚National Security Presidential Directives' sind: NSDP 3: Defense Stretgy,Foce Structure, and Procurement; NSDP 10: U.S. Strategic Nuclear Force; NSDP 20: Counterproliferation Interdiction; NSDP 21: Support for Inspections in Iraq; NSDP 22: Trafficking in Persons.

63 Trafficking in Persons National Security Presidential Directive, For immediate Release, Office of the Press Secretary, Febrauy 25, 2003, unter www.georgebush-whitehouse.archives.gov/news/release/2003.

- 2001 und 2002 wurden 76 Menschenhändler durch das Justizministerium strafverfolgt, damit wurden die Zahlen der Strafverfolgung verglichen mit den Jahren 1999-2000 verdreifacht;
- ‚Department of Health and Human Services' (HHS) hat seit 2000 über 370 Zertifikate für Opfer ausgestellt und über 4 Millionen Dollar für Nichtregierungsorganisationen ausgegeben;
- ‚United States Agency for International Development' (USAID) hat in den Jahren 2001 und 2002 mehr als 10 Millionen Dollar in 30 Ländern für anti-trafficking-Maßnahmen ausgegeben. [64]

Der Text der Pressemitteilung steht im starken Kontrast zu den oben aufgeführten Ergebnissen des Opferschutzes und der Strafverfolgung, die sich nur auf sehr geringe Fallzahlen stützen. Die Notwendigkeit des entschiedenen Handels gegen Menschenhandel entnimmt Präsident Bush jedoch aus folgenden Schätzungen:

„[...] Each year at least 700.000 and possibly as many as 4 million people, primarily women and children, are trafficked around the world, including thousands into the United States. […] Prostitution and related activities, which are inherently harmful and dehumizing, contribute to the phenomenon of trafficking in persons, as does sex tourisms, which is an estimated $ 1 billion per year business worldwide." (Ebenda 2003: 4. Absatz)

Obwohl es bei weitem keine Übereinstimmung zwischen den geschätzten Zahlen und den aufgeführten Fallzahlen von Menschenhandel in den USA gibt, werden die alarmierenden Schätzungen als Illustration für die Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit und ein starkes Anwachsen der OK genutzt und somit einer securitization-Strategie unterworfen (ebenda 2003: 3. Absatz).

64 S. The White House President George W. Bush, Trafficking in Persons National Security Presidential Directive, February 25, 2003 unter www.georgebush-whitehouse.archives.gov/news/release/2003.

Verbindungen zu den Diskursen der Sklaverei („President George W. Bush has signed a National DSecurity Presidential Directive to advance the United States Government's fight against trafficking in persons, a modern day form of slavery"), der Moral („Prostitution and related activities, which are inherently harmful and dehumanizing, contribute to the phenomenon of trafficking") sowie der Migration („Many victims are lured from their homes with promises of well-paying jobs. Once they are deprived of the opportunity to return home, they are forced or coerced into prostitution, domestic servitude, farm of factory labor, or other types of forced labor") sind gleicherweise in der Pressemitteilung zu finden (ebenda 2003).

Auffallend in dieser Presserklärung zu der Nationalen Sicherheitsdirektive des Präsidenten ist das Fehlen einer Darstellung von dringlichen physischen Sicherheitsbedrohungen für die USA, verglichen mit den Themen der vorangegangenen Sicherheitsdirektiven, die sich mit unklaren und terroristischen Bedrohungen für die USA befassten. Der überwiegende Diskurs dieser Pressemitteilung ist eine moralische Herangehensweise an das Verbrechen Menschenhandel, das als ein ‚Affront gegen die Menschenwürde' und als ‚sittenwidrig' bezeichnet wird. Dies birgt allerdings die Gefahr einer moralischen Überschreitung innerhalb des nationalen Sicherheitsdiskurses der USA.

Zudem steht die Lesart des gehandelten Menschen als ein durch ‚Anlockung' in eine Zwangslage gebrachtes Individuum, welches daran gehindert wird, wieder ‚nach Hause zurück zu kehren', im Widerspruch zu den Rationalitäten eines arbeitsmigrierenden Menschen, der Entlohnung, einen sicheren Aufenthaltstitel und Arbeitnehmerschutz beansprucht. Dieses letzte Narrativ liegt der menschenrechtlichen Herangehensweise der ant-trafficking-Politiken zu Grunde.

4.3.4 US-Präsident Bush Rede vor der UN-Generalversammlung 2003

Die Rede von Präsident Bush vor der Generalversammlung am 23. September 2003 fand vor dem Hintergrund einer institutionellen Krise

der UN statt. Im März 2003 starteten die Vereinigten Staaten ohne Mandat des UN Security Council eigenmächtig einen bewaffneten Angriff gegen den Irak. Unterstützt wurden sie durch das Vereinigte Königreich und verschiedenen anderen Staaten, die sich als „Koalition der Willigen" der US-militärischen Strategie unterstellten. Durch diesen Angriff wurde die sicherheitspolitische Funktion und Rolle der UN als weltweite Ordnungsmacht in Frage gestellt. In seiner Eingangsrede zur Eröffnung der Sitzung der Generalversammlung äußerte Kofi Annan seine Besorgnis über das unilaterale Vorgehen der US und diagnostizierte eine institutionelle Krise der Vereinten Nationen. Annan sah die UN im Jahre 2003 vor ähnlich schwere Herausforderungen gestellt wie im Gründungsjahr 1945:

„(The leaders in 1945) drew up rules to govern international behaviour, and founded a network of institutions, with the United Nations at its centre, in which the peoples of the world could work together for the common good. Now we must decide whether it is possible to continue on the basis agreed then, or whether radical changes are needed." (Annan 2003: UNGA speech 23 September 23)

Präsident Bush wandte sich an die Vollversammlung mit seiner Bewertung zum ‚Krieg gegen den Terror', insbesondere zu den Kriegseinsätzen der USA und seiner Verbündeten in Afghanistan und dem Irak. In der Versicherung des in der UN verankerten, gemeinsamen Ziels („security and human rights"), zeichnet Präsident Bush eine konsenssuchende Strategie für die Staatengemeinschaft auf.

„I also recognize that some of the sovereign nations of this assembly disagreed with our actions. Yet there was, and there remains, unity among us on the fundamental principles and objectives of the United Nations. We are dedicated to the defense of our collective security, and to the advance of human rights. These permanent commitments call us to great wok in the world, work we must do together. So let us move forward." (Bush 2003: UNGA Speech)

Er fordert die Staatengemeinschaft auf, in drei Bereichen tätig zu werden:

- Stabilisierung und Demokratisierung in Afghanistan und Irak,
- Strategien gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- Gemeinsames Vorgehen gegen humanitäre Krisen: AIDS und Menschenhandel.

Präsident Bush setzt die Bekämpfung von Menschenhandel auf die internationale Sicherheitsagenda der USA, ebenso wie die bewaffneten Interventionen im Irak und Afghanistan. Er sieht die Verbreitung von AIDS und den Menschenhandel als ‚dritte Herausforderung' für die internationale Sicherheitsarchitektur, die an das ‚Gewissen' der internationalen Gemeinschaft appelliert:

„There's another humanitarian crisis spreading, yet hidden from view. Each year, an estimated 800,000 to 900,000 human beings are bought, sold or forced across the world's borders. Among them are hundreds of thousands of teenage girls, and others as young as five, who fall victim to the sex trade. This commerce in human life generates billions of dollars each year – much of which is used to finance organized crime. " (Bush 2003: UNGA Speech)

Die Versicherheitlichungsstrategie von Bush bezieht sich zum einen auf eine enorm hohe Schätzung von Opfern (800.000-900.000 Menschen jährlich) sowie auf die Annahme, dass hoch geschätzte Gewinne durch Menschenhandel die Strukturen des OK finanzieren. Zum anderen wird in diesem Kontext an moralisch-sittliche Vorstellungen appelliert, indem Mädchen im Kindes- oder jugendlichen Alter drastisch als Opfer von sexualisierten Verbrechen veranschaulicht werden:

„There's a special evil in the abuse and exploitation of the most innocent and vulnerable. The victims of sex trade see little of life before they see the very worst of life – an underground of brutality and lonely fear. Those who create these victims and profit from their suffering must be severely punished. Those

who patronize this industry debase themselves and deepen the misery of others. And governments that tolerate this trade are tolerating a form of slavery.“ (Bush 2003: UNGA Speech)

Die Rhetorik von Präsident Bush in der gesamten Rede ist durchzogen von moralischen Sprachbildern, die sich in Gegensatzpaaren formieren und von der Staatengemeinschaft entschiedene Haltung einfordern:

„All the challenges I have spoken of this morning require urgent attention and moral clarity.“ (Bush 2003: UNGA Speech)

Insgesamt ist auffallend, dass Präsident Bush keine völkerrechtlichen Terminologien benutzt, sondern Formulierungen entwirft, die sich entlang moralischer Kategorien orientieren.

Signifikant ist die Häufung des Worts „order“, die es in den verschiedenen Bedrohungsszenarien zu sichern gilt.[65] „Order“ ist, so Präsident Bush in seiner Rede, das Hauptziel der Zerstörung durch Terroristen:

„Events during the past two years have set before us the clearest of divides: between those who seek order, and those who spread chaos; between those who work for peaceful change and those who adopt the methods of gangsters; between those who honor the rights of man and those who deliberately take the lives of men and women and children without mercy or shame.“[66]

4.3.5 EU Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings

Die Europäische Union hat in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts die Harmonisierung des Strafrechts im Rahmen des Amsterdamer Vertrages von 1997 weitergeführt. Dieser sah vor, dass die EU einen ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ einrichtet und alle

65 „The U.N. headquarters in Baghdad stood for order and compassion“.

66 Alle Zitate aus der Rede Präsident Bushs vor der UN GA 2003.

Angelegenheiten der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit sowie der flankierenden Maßnahmen zum freien Personenverkehr, d.h. alle Formen der Migration innerhalb der EU und in die EU dort verhandelt werden. Der Amsterdamer Vertrag sah auch vor, dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen weiterhin in der ‚dritten Säule' der EU reguliert wurden. Dadurch war der Verhandlungsspielraum im strafrechtlichen Zusammenarbeiten sehr eng gesteckt, da ausschließlich die Mitgliedsstaaten berechtigt waren, ohne Einfluss des Europäischen Parlament und anderer EU-Institutionen, einstimmig Rahmenbedingungen und Richtlinien zu verabschieden.[67]

Menschenhandel wurde sowohl in den 1990er als auch in den 2000er Jahren im EU Kommissionsresort von Justiz und Inneres sowie im Rat für Justiz und Inneres verhandelt. Durch diese institutionelle Entscheidung waren die Politiken zu Menschenhandel in der EU zunächst ausschließlich auf das Strafrecht festgelegt. Das erste auf Menschenhandel spezialisierte Strafrechtsinstrument wurde durch den Rat im Juli 2002 beschlossen: die Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (2002/629/JHA). Opferrechte in Strafverfahren und die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Haftbefehle wurden durch andere EU-Rechtsdokumente abgedeckt:

„Other acts such as the Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings and the Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States are relevant as well and demonstrate the attention to be paid to trafficking in human beings in a more horizontal context of extradition or surrender procedures." (EU experts report 2004: 134)

Die Präambel des EU-Rahmenbeschlusses von 2002 enthält neben den Verweisen auf die Beschlüsse des Europäischen Rats der vorangegan-

67 Siehe Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice. OJC19, 23.01.1999.

genen Jahren, weitere Gesetzgebung für die Bekämpfung von Menschenhandel im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit (Präambel 1 und 2). Das in den Rahmenbedingungen definierte Strafrecht zu Menschenhandel wird zudem noch eingebettet in weitere Rechtsinstrumente des Rats zur Bekämpfung der OK, zur Geldwäsche sowie zur Konfiszierung von Gewinnen aus kriminellen Aktivitäten.

Lediglich in einem von insgesamt zehn Absätzen der Präambel wird der Menschenrechtsschutz thematisiert:

„Trafficking in human beings comprises serious violations of fundamental human rights and human dignity and involves ruthless practices such as the abuse and deception of vulnerable persons, as well as the use of violence, threats, debt bondage and coercion." (EU Framework Decision 2002: preamble).

Der aus der UNTOC und dessen Palermo-Protokoll folgende Zugzwang für die EU wird im 6. Absatz der Präambel deutlich, in dem die EU sich selbst beauftragt, für ein harmonisiertes Menschenhandelsstrafrecht auf EU-Ebene die UN-Rechtsvorgaben zu ergänzen.

Für ein gemeinsames Vorgehen in der anti-trafficking-Strategie auf dem Territorium der EU wird wiederholt appeliert:

„It is necessary that the serious criminal offence of trafficking in human beings be addressed not only through individual action by each Member State but b a comprehensive approach in which the defintion of constituent elemets of criminal law common to all member States, including effective, proportionate and dissuasive sanctions, form an integral part." (EU Framework Decision 2002: preamble)

Der Rahmenbeschluss besteht in seinem Hauptteil aus 11 Artikeln, davon bezieht sich nur Artikel 7 auf den Schutz und die Unterstützung von Opfern:

„Member States shall establish that investigations into or prosecution of offences covered by this Framework Decision shall not be dependent on the report or accusation made by a person subjected to the offence." (EU Framework Decision 2002: Article 7,1)

Das Kernstück der Rahmenbedingung ist die Definition des Straftatbestandes Menschenhandel, die erstmalig eine harmonisierte Version für alle Mitgliedstaaten darstellt. Die Bestandteile der Definition sind eng an die des Palermo-Protokolls angelehnt. Die Beschreibung der ‚Handlungen' ist jedoch um das Element „subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person" erweitert: „Recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person. " (Article 1,1).

Die physische Verschiebung von Personen von einem Ort zu einem anderen nimmt in der EU-Definition einen großen Raum ein. Diese Rechtsgestaltung legitimiert eine frühe Intervention staatlicher Behörden mit dem Ziel, Menschenhandel zu bekämpfen, bevor eine Zwangs- oder Ausbeutungssituation gegeben ist.

Die Mittel des Straftatbestands schließen folgende Elemente ein:

„Coercion, force, threat, abduction, deceit, fraud, abuse of authority or of a position of vulnerability, which is such that the person has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved, or payments of benefits are given or received to achieve the consent of a person having control over another person." (Article 1,1,a-d)

Damit sind sie in ihrem materiellen Recht identisch mit dem Palermo-Protokoll. Dies gilt auch für die Zweckbeschreibung der Straftat, die sich im EU-Rahmenbeschluss zwar in zwei Absätze unterteilt, in ihrem Inhalt jedoch die gleichen Elemente aufführen:

„[...] for the purpose of exploitation of that person's labour or services, including at least forced or compulsory labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution

of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography.“ (Article 1)

Den Handel mit Organen bezieht die EU im Gegensatz zur UN nicht in den Straftatbestand des Menschenhandels mit ein.

Tabelle 12

Handlung	Recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person
Mittel	Coercion, force, threat, abduction, deceit, fraud, abuse of authority or of a position of vulnerability
Zweck	Exploitation of labour or services of others, including forced or compulsory labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography

Es wird deutlich, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten durch die institutionelle Entscheidung, Menschenhandel in der Verankerung von Justiz und Inneres und somit der ‚dritten Säule‘ zu verhandeln, nicht mandatiert waren, das menschenrechtliche Paradigma zu berücksichtigen. Der Rahmenbeschluss führt jedoch auch keine Verweise an, den Opferschutz in einem anderen Ressort des ersten Säule rechtsverbindlich zu regeln. Aus menschenrechtlicher Perspektive fällt der EU-Rahmenbeschluss hinter das Palermo-Protokoll zurück, welches dezi-

diert Opferschutzmaßnahmen formulierte, wenn auch nicht als rechtsverbindliches Parameter. Der EU-Rahmenbeschluss bezieht sich ausnahmslos auf ein EU-weites harmonisiertes Strafrecht.

Tabelle 13: Überblick: Entwicklung der Definition von Menschenhandel

	Beijing Declaration and Platform for Action 1995	NGO - Diskurse 1997	Hager EU-Ministererklärung 1997	US-Kongress-Resolution 1998	TVPA Schwerer Menschenhandel zum Zweck der Sklaverei, Zwangsarbeit und des kommerziellen Sex 2000	TVPA Menschenhandel zum Zweck des kommerziellen Sex 2000	UNTOC Palermo-Protokoll 2000	EU Rahmenbeschluss 2002
Handlung	-	recruitment transportation within and across national borders	any behavior which facilitates legal or illegal entry into, transit through, residence in or exit from the territory of a country of women	recruitment or transportation of persons within or across borders	recruitment, harboring, transportation, provision or obtaining of a person for labor or services	recruitment, harboring, transportation, provision or obtaining of a person for labor or services	recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer	recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person

							of control over that person	
Mittel	-	violence threat of violence abuse of authority or dominant position debt bondage deception forms of coercion	coercion, in particular violence or threats, or deceit, abuse of authority or other pressure which is such that the person has no real and acceptable choice but to submit to the pressure of abuse involved	deception, coercion, force, abuse of authority, debt bondage, fraud	the use of force, fraud, or coercion	-	coercion, force, threat, abduction, deceit, fraud, abuse of authority or of a position of vulnerability	coercion, force, threat, abduction, deceit, fraud, abuse of authority or of a position of vulnerability
Zweck	prostitution and other forms of commercialized sex, forced marriages, and forced labour	extraction of work or services	gainful sexual exploitation	placing persons in situations of abuse or exploitation such as forced prostitution, sexu-	subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery	-	exploitation of labour or services of others, including forced or compulsory labour or services,	exploitation of labour or services of others, including forced or compulsory labour or services, slavery or practices

				al slavery, battering and extreme cruelty, sweatshop labor or exploitative domestic servitude			slavery or practices similar to slavery or servitude, exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography	similar to slavery or servitude exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography

(Quelle: eigene Darstellung)

4.3.6 Stability Pact Task Force on Trafficking in South Eastern Europe

Die Verabschiedung der UNTOC sowie des Palermo-Protokolls im Jahr 2000 veranlasste zahlreiche Akteure im europäischen und internationalen Kontext, Programme und Strukturen gegen Menschenhandel aufzubauen. Bereits 1998 hatte die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Menschenhandel auf ihre Agenda gesetzt, indem sie im Rahmen der jährlichen Evaluierung von Menschenrechtspolitiken innerhalb des OSZE-Territoriums, dem Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) eine thematische Sitzung dazu durchführte.[68]

1999 wurde im Menschenrechts- und Demokratisierungsinstitut der OSZE, dem Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), eine Abteilung für anti-trafficking-Politiken aufgebaut. Im Zuge der folgenden Jahre wurde in den Feldmission der OSZE im Kaukasus, in Südosteuropa, in Osteuropa sowie in Zentralasien spezialisierte BeraterInnenstellen für Menschenhandelsbekämpfung eingerichtet. Mit dem Konzept des ‚National Referral Mechanism' (NRM) hat die OSZE 2004 ein governance-Instrument vorgelegt, das die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Nationalstaaten gegenüber den Opfern von Menschenhandel herausstellt und Modelle von Kooperationen zwischen Nichtregierungsorganisationen und Strafverfolgungsbehörden entwickelt hat.[69]

Im gleichen Jahr wurde mit der Einrichtung der ‚Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings' das Thema institutionell hochrangig verankert.

---

68 Siehe OSCE/ODIHR, Trafficking in Human Beings: Implication for the OSCE. Review Conference, September 1999, S.4.

69 Siehe OSCE/ODIHR, National Referral Mechanism, Joining the efforts to protect the rights of trafficked persons. Warsaw 2004.

1999 wurde der Stabilitätspakt für Südosteuropa, ein Zusammenschluss europäischer und nordamerikanischer Nationalstaaten, mit dem Ziel gegründet, die Region in Südosteuropa nach den Kriegen zu stabilisieren, was auch die Auseinandersetzung mit der Thematik des Menschenhandels einschloss. Im September 2000 wurde der Stabilitätspakt durch die Task Force on Trafficking in Human Beings unter dem Dach der OSZE in Wien ergänzt (‚Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings in South Estern Europe' (SPTF)).[70]

Die der anti-trafficking-Strategie inhärenten Verbindung von Menschenrechtsschutz und Strafverfolgung wurde durch die internationale Staatengemeinschaft als wichtiges Instrument für den Wiederaufbau der durch bewaffnete Konflikte zerstörten staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen in den Regionen angewandt. Die Verbindung von Menschenrechtsschutz und Sicherheitspolitik, einschließlich der Strafverfolgung und der Migrationsregulierung, sieht der SPTF als einen zentralen Ausgangspunkt für seine programmatische und politische Arbeit:

> „The SPTF has been a leading advocate for the view that responses to human trafficking be victim-centered and, in so doing, showed that preserving and protecting the human rights of the victim is not inimical to the interests of States in effective law enforcement and regulation of migration."[71]

Die Struktur der SPTF ist ein Beispiel für das Konzept des ‚governance with government', im Rahmen dessen die nationalstaatlichen Regierungen als ‚primus inter pares' in einem transnationalen Netzwerk mit zwischenstaatlichen und internationalen Organisationen sowie mit Nichtregierungsorganisationen verhandeln (Zürn 1998: 170). Die Mitgliedsorganisationen der SPTF entwickelten umfangreiche anti-traf-

70 Stability Pact for South Eastern Europe, Task Force on Trafficking in Human Beings. South Eastern Europe's Struggle against Trafficking in Persons. Developments 2000-2004, S. 8.

71 Stability Pact for South Eastern Europe, S. 3.

ficking-Programme, wie z.B. Richtlinien zur Ausarbeitung von nationalstaatlichen Aktionsplänen gegen Menschenhandel, Schulungen zu Identifizierung von gehandelten Menschen und Erstellung von Lageberichten zu Menschenhandel in der Balkanregion, die in den südosteuropäischen Zielstaaten in Zusammenarbeit mit den relevanten nationalstaatlichen Behörden und NGOs umgesetzt wurden.[72] Die SPTF flankierte diese programmatische Arbeit mit der jährlichen Durchführung eines ‚Ministerial Forum', in denen verschiedene anti-trafficking-Erklärungen durch Justiz- oder Innenminister der jeweiligen südosteuropäischen Staaten in hochrangigen Konferenzen ratifiziert wurden.[73] Finanziert wurden die Projekte und Programme der SPTF durch die am Stabilitätspakt teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten und andere Staaten, einschließlich der USA und Kanada. Die SPTF kann aufgrund der Theorie von Zürn und Zangl als ein proto-typisches Beispiel für die zunehmende postnationale Konstellation und deren policy-Produktion gesehen werden, d.h. von nicht rechtsverbindlichen Politiken, die dennoch das Politikfeld Menschenhandel weiter ausgestalteten und definierten:

„Während sich in der nationalen Konstellation die Problemlagen, das Regieren, die Ressourcen und die Legitimierungsprozesse auf der nationalen Ebene konzentrierten, sind in der postnationalen Konstellation die vier Elemente auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Die Problemlagen transnationalisieren sich. Es entstehen politische Mehrebenensysteme, in denen das Regieren auch

72 Siehe Stability Pact for South Eastern Europe, S. 14-21. Mitglieder der SPTF Task Force waren folgende internationale Organisationen und internationale Nichtregierungsorganisationen: ILO, IOM, ICMPD, UNODC, UNHCR, UNHCHR, UNIFEM, Council of Europe, OSCE, OSCE/ODIHR, NATO, Safe the Children, ICMC. Maßnahmen wurden mit folgenden südosteuropäischen Staaten durchgeführt: Albanien, Bosnien&Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo (UNMIK), Moldawien, Montenegro, Rumänien, Serbien, Slovenien.

73 Stability Pact for South Eastern Europe, S. 32.

> auf der internationalen Ebene angesiedelt ist. Die Anerkennung der Staaten als legitim und souverän, die ehemals ausschließlich von der internationalen Staatengemeinschaft und der nationalen Gesellschaft abhängig war, wird zunehmend auf die transnationale Ebene verlagert. Nur die Ressourcen der Politikumsetzung verbleiben auf der nationale Ebene.“ (Zangl/Zürn 2003: 170)

Eine Form der Legitimierung des internationalen Akteursnetzwerkes SPTF besteht in der wiederholten Formulierung, dass die entworfenen Programme und Erklärungen ausschließlich am ‚Bedarf‘ und den ‚Prioritäten‘ der Staaten in der Region Südosteuropa orientiert seien:

> „The Task Force’s regional activities were firmly based on the needs and priorities of the member countries. It has been crucial to achieve sustainability through a regional sense of ‚ownership‘ of this issue, through development of local participation, responsibility, and accountability.“[74]

Die Formel des ‚governmental ownership‘ wird von zahlreichen internationalen Akteuren in anti-trafficking-programmatischen Publikationen genutzt. Die Legitimierung der vorgeschlagenen Praktiken scheint ohne Bezug auf die nationalstaatliche Konstellation nicht glaubhaft.

Die in dem Stabilitätspakt teilnehmenden internationalen Akteure entwickelten nach 2000 eigenständige anti-trafficking-Programme im Zuge der internationalen Aufmerksamkeit und Ressourcen, die dem Tätigkeitsfeld anti-trafficking zugeeignet wurden. Nachdem das Phänomen Menschenhandel völkerrechtlich verbrieft war, nahmen internationale Akteure das Thema auf und verhandelten es auf programmatischen und deklaratorischen Policy-Ebenen weiter.

74 Stability Pact for South Eastern Europe, S. 7.

4.3.7 Die ‚Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings'

Ein weiteres Beispiel der programmatischen Policy-Produktion in der anti-trafficking-Politik unter der Federführung internationaler Akteure ist die als ‚Brussels Declaration' festgehaltene Konferenzerklärung, die im September 2002 von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) organisiert wurde.[75]

Die Konferenz wurde durch das STOP Programm der EU-Kommission finanziert und versammelte ca. 100 TeilnehmerInnen von nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen aus den EU-Mitgliedstaaten, Beitrittskandidaten, sowie aus Ländern Osteuropas, Nordamerikas und Chinas (Brussels Declaration, S. 1).

Einige der Empfehlungen aus der Brüsseler Konferenz wurden 2003 durch die EU-Kommission aufgenommen und umgesetzt, darunter die Einrichtung einer unabhängigen multi-disziplinären Sachverständigengruppe, die die EU-Kommission über einen längeren Zeitraum hinweg in den Belangen der Menschenhandelspolitik berät.[76]

Die Brüsseler Konferenzerklärung nimmt primär die internationale Gemeinschaft in die Pflicht und steckt den Handlungsrahmen für internationale Akteure ab, die in den Vorgänger-Dokumenten nur eine marginale Rolle spielten.

„The international community, including institutions at local, regional and governmental level, NGOs, IGOs and the EU institutions are called upon to match up to the challenges posed by this international crime phenomenon with all its repellent aspects and to provide an unambiguous and comprehensive response, at national, European and international levels, working towards a

75 Siehe Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings. 18-20 September 2002.

76 Die Sachverständigengruppe wurde 2003 berufen.

comprehensive multidisciplinary and effectively co-ordinated policy that involves actors from all field concerned.“ (Brussels Declaration 2002: 2)

Die Beschreibung des Verbrechens als ‚international‘ legitimiert die Verschiebung von Politikgestaltung und Umsetzung in die Mandate der internationalen Akteure. Die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft sichern die Organisatoren durch eine securitization-Strategie, die sowohl eine moralische Bedrohung als auch eine anwachsende Unterwanderung demokratischer Institutionen durch das Verbrechen Menschenhandel suggeriert. Menschenhandel sei ein „abhorrent and worrying phenomenon“, das erkannt wird als „criminal activity increasingly penetrated by transnational organised crime that generates substantial illicit proceeds, often laundered and fed into licit markets, with a too low risk of prosecution and confiscation.“ (Ebenda: 1)

Dieser securitization-Strategie unterliegt auch die Zielformulierung der Konferenz, die aus dem Gesamttext hervorsticht, da sie einen appellhaften Charakter in der ersten Person Plural aufweist, der übrige Text hingegen in einem deskriptiven Stil gehalten ist:

„The overarching objective of the conference was to provide an opportunity to take stock of trends in human trafficking and a European policy to respond to a challenge that risks undermining our fundamental values and the full realization of an area of freedom, security and justice.“ (Ebenda: 1)

Die Brüsseler Erklärung führt das Konzept des ‚Migration Management‘ in die anti-trafficking-Politik als effektives Mittel zur Prävention von Menschenhandel ein:

„Without confusing the fight against trafficking in human beings with the fight against illegal immigration, programmes to prevent and combat trafficking should be inserted in a global concept of migration management.“ (Ebenda: 5)

Die programmatischen Empfehlungen der Brüsseler Erklärung sind auf Grundlage der drei P's organisert: ‚Prevention of Trafficking in Human Beings', ‚Victim Protection and Assistance', ‚Police and Judicial Co-operation'. Ergänzt werden diese Unterteilungen durch einen Empfehlungskatalog zu ‚Mechanisms for Co-operation and Co-ordination' (Struktur der ‚Brussels Declaration' 2002).

Die Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel umfassen Programme zur Bekämpfung der Ursachen wie beispielsweise die sozial-ökonomische Benachteiligung und den Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe, besonders von Frauen, zudem die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und billigen Arbeitskräften. Weitere Präventionsmaßnahmen werden durch die Durchführung von Forschung, Schulungen, Öffentlichkeitskampagnen und behördliche Kontrollen empfohlen.

Die Konferenzbeschlüsse im Bereich der Justiz und polizeilichen Zusammenarbeit beziehen sich auf Erweiterung der Verrechtlichung, einschließlich des Opferschutzes, Kompensation für Opfer und Zeugenschutz, sowie die Einsetzung spezialisierter gemeinsamer Ermittlungsteams (‚Joint Investigation Teams') auf bi- und multilateraler Ebene (ebenda: 5).

Zu einer erhöhten Empfehlungs- und Regulierungsdichte gegenüber den Opfern von Menschenhandel trägt der Teil zum Opferschutz und Unterstützung bei. Dieser ist in drei Teile untergliedert: ‚Immediate victim assistance', ‚the victim as a witness' und' victim re-integration' (Struktur der ‚Brussels Declaration' 2002). Die Empfehlungen für die Opferunterstützung zielen zunächst auf das Auffinden von Opfern. Hintergrund dieser Maßnahme sind die enorm hohen Schätzungen von Menschenhandel, die den öffentlichen Diskurs begleiteten und die sehr geringen Fallzahlen in den einzelnen europäischen Ländern.

Ein zusätzliches Hindernis für die Organisierung niederschwelliger Opferunterstützung stellte für die Behörden darüber hinaus die komplexe Strafrechtsdefinition von Menschenhandel sowohl im Völkerrecht als auch im EU-Recht dar. Aus strafrechtlicher Sicht ist ein Opfer von Menschenhandel eine Person, die unter Anwendung von Gewalt

und Täuschung in einem Herkunftsland rekrutiert und in einem Zielland ausgebeutet wurde, wobei über Formen von Ausbeutung keine einheitliche völkerrechtliche und in vielen Fällen auch keine nationalen Standards existieren. Dieses Definitionsvakuum verhindert neben der Komplexität der strafrechtlichen Elemente eine eindeutige Zuschreibung darüber, welche Menschen sich für Opferschutzmaßnamen qualifizieren. Dieser Kontext kann eine Erklärung dafür sein, dass sich die anti-trafficking Policy-Produktion seit Palermo intensiv mit Identifizierungsstrategien von Opfern beschäftigt. Ein Anfang dieser Entwicklung zeichnet sich auch in der Brüsseler Erklärung ab.

„Research and analysis must be developed to identify profiles of traffickers and trafficked victims, including the design of a matrix of key trafficking indicators for use by front-line police and border personnel to enable them to make the distinction between trafficked victims and irregular migrants." (Ebenda: 9)

Die Empfehlung offenbart die verschobene Wahrnehmung der Autoren bezüglich der Opfer des Verbrechens Menschenhandel. Diese werden nicht als eigenmächtig handelnde und hilfesuchende Akteure beschrieben, die sich auf eigene Initiative zu erkennen geben, um nötigen Schutz und Unterstützung zu erhalten. Stattdessen werden Behörden mit Profiling-Methoden ausgestattet, um Opfer und deren Täter zu identifizieren sowie Opfer von irregulären MigrantInnen unterscheiden zu können. Das Verfahren des Profilings steht in der Tradition der Strafverfolgungsbehörden, um Täter von Verbrechen ausfindig zu machen. Die Projektion von Strafverfolgungsinstrumenten auf die Opfererkennung wird sich als symptomatisch für Menschenhandelsbekämpfung herausstellen.

Die Wissensproduktion über Wesensarten und Bedürfnisse von Opfern und deren Austausch zwischen den Akteuren im Ziel- und Herkunftsland ist eine weitere Empfehlung im Bereich des Opferschutzes:

„The exchanges between NGOS, social workers and others concerned with victim assistance from countries of origin, transit and destination should be

developed. This would improve the understanding of the victim that would contribute to the recovery of the victim and eventually also to his or her re-integration.“ (Ebenda: 10)

Neben den Erkennungs- und Erfassungstechnologien von gehandelten Menschen stellte die Brüsseler Erklärung auch die Weichen für Legitimierungsprozesse für die internationalen Akteure in der Umsetzung von politischen Maßnahmen im sicherheitspolitischen Bereich sowie im Menschenrechtsschutz, wie folgendes Beispiel hinsichtlich der Aufgabenaufteilung in der Organisation von Schutzunterkünften beweist – einer Tätigkeit, die traditionell zivilgesellschaftliche Akteure ausführen:

„Access to and provisions of shelter, protection and assistance to victims should be timely and adequately funded. In the context of trafficking, this very often means to proper funding of International Organisations, Intergovernmental Organisations and Non-Governmental Organisations shelter functions. This would also contribute to ensure the independent status of these organsiations, in particular NGOS.“ (Ebenda: 10)

Michael Zürn und Bernhard Zangl fassen die Merkmaler einer postnationalen Transformation von Sicherheitspolitik in eine internationale ‚Mehrebenenpolitik‘ wie folgt zusammen:

„Die zentralen Sicherheitsprobleme sind heute vornehmlich auf der transnationalen Ebene zu finden;
das Regieren findet heute in internationale Sicherheitsinstitutionen vermehrt auf supranationaler Ebene statt;
die Ressourcen, die für die Sicherheitspolitik entscheidend sind, verbleiben weiterhin auf der nationalen Ebene;
die auch für die Sicherheitspolitik wichtigen Legitimierungsprozesse haben sich zunehmend auf die transnationale Ebene verlagert.“ (Zangl/Zürn 2003: 272)

4.3.8 Internationale Organisationen und die Produktion der ‚abject identity'

Die zunehmende Festlegung und die Verwaltungsdichte der Identität des „gehandelten Menschen" wurde im Zuge der 2000er Jahre durch politische Instrumente wie z.B. der Brüsseler Erklärung oder den politischen Erklärungen der SPTF manifestiert.[77] Es scheint jedoch, dass die Intensität der Beschreibungstechnologien stetig zunimmt, während die Zahlen von identifizierten Opfern auf einem niedrigen Niveau gleich bleiben. Sie halten auf keinen Fall Stand mit den hoch angesetzten Schätzungen, die jahrelang anti-trafficking-Ressourcen mobilisierten.

In ihrer umfangreichen Analyse der internationalen anti-trafficking-Politiken kommt die Juristin Venla Roth zu einem ernüchternden Ergebnis:

> „The study argues that the most serious challenge of the current anti-trafficking strategies and activities is the large discrepancy between the estimated number and the actual amount of identified and assisted victims of human trafficking." (Roth 2012: 287)

Das US State Department hat in einer Broschüre aus dem Jahr 2004 geschätzt, dass jährlich ca. 800.000 Menschen grenzüberschreitend gehandelt werden (U.S. State Department 2004). Diese Zahl taucht in US-Regierungsdokumenten wiederholt auf, allerdings mit unterschiedlichen Zuschreibungen. Während sich die Zahl 2004 ausnahmslos auf Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung bezog, wird die gleiche Zahl im US TIP Report 2008 auf alle Formen von Menschenhandel

77 Siehe z.B. Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, Regional Ministerial Forum: Legalization on the Status of Trafficked Persons. Tirana 11 December 2002. In: Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings, South Eastern Europe's Struggle against Trafficking in Persons.

weltweit bezogen (US TIP Report 2008: 7). Schätzungen und Dunkelfeldzahlen lassen sich auch in den EU-Dokumenten nach 1990 finden. In Ermangelung an zuverlässigen Schätzungen über die Anzahl von Menschenhandelsopfern und an den damit verbundenen Verfahren nutzten seit 2008 sowohl die US- als auch die EU-Behörden die Schätzungen der ILO zur Zwangsarbeit, die sich im zweistelligen Millionenbereich befinden, als Referenz in ihren anti-trafficking-Dokumenten (US TIP Report 2008: 7).

Die US-Regierung hat durch die Trafficking Victims Reauthorization Act (TVPRA) von 2003 eine Erweiterung des Gesetzes TVPA von 2000 verabschiedet, welche ausländische Regierungen auffordert, Ermittlungs- und Strafverfolgungsdaten von Menschenhandel an die USA zu überliefern. Diese gesetzliche Aufforderung zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wird mit dem jeweiligen staatlichen Eigeninteresse begründet, sich im jährlichen globalen US-Ranking von nationalstaatlichen anti-trafficking-Maßnahmen möglichst positiv zu präsentieren (TVPR 2003).

Die gesammelten und erstmalig im sog. TIP-Report von 2008 veröffentlichten ‚Global Law Enforcement Data' sind nicht annähernd übereinstimmend mit den in der gleichen Publikation vorgenommen Schätzungen von ca. 800.000 gehandelten Menschen jährlich:[78]

Tabelle 14

Year	Prosecutions	Convictions
2003	7.992	2.815
2004	6.885	3.025
2005	6.178	4.379
2006	5.808	3.160
2007	5.682	3.427

78 Die Zahlen sind folgender Publikation entnommen : United States of America Department of State, Trafficking in Persons Report, June 2008, S. 37.

Zahlen von offiziell registrierten Opfern von Menschenhandel werden weltweit durch die Internationale Organisation für Migration (IOM) gesammelt und durch das United States Government Accountability Office (GAO) ausgewertet. In ihrem Bericht von 2006 zu Menschenhandel wurden folgende Zahlen und deren Kontext veröffentlicht:

„While the information on trafficking victims collected by U.S. agencies is fragmented, the database created by IOM allows for the development of a useful, in-depth profile of traffickers and their victims across 26 countries. Although IOM's data are limited to countries where IOM provides direct assistance to trafficking victims, has a short history of about 7 years, an may not be easily generalizable, it is the only one of the four databases that contains data directly obtained from victims. Drawing from more than 7000 cases, it includes information about the victims' socioeconomic profile, movement, exploitation, abuse, and duration of trafficking.“ [79]

IOM generiert und verwaltet mit dem ‚Counter Trafficking Module' (CTM) eine globale Datenbank über Opfer von Menschenhandel, die bis Mai 2006 9.276 registrierte Fälle vorweisen konnte. CTM ermöglicht IOM die individuelle Rekonstruktion der Menschenhandelsfälle und sammelt über ihre Feldmissionen umfangreiche persönliche Daten und Details des erlittenen Verbrechens.[80]

Die zwischen 1999 und 2005 in 26 Ländern durch IOM registrierten 7.711 Opfer stehen nicht nur im Gegensatz zu den Schätzungen, die sich auf jährlich 800.000 Opfer weltweit beziehen, sondern auch zu

---

79 United States Governemnt Accountability Office (GAO), Report to the Chairman, Committee on the Judicary and the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, Human Trafficking, better data, strategy, and reporting needed to enhance U.S. antitrafficking efforts abroad. GAO-06-825. July 2006, S. 20-21.

80 Siehe IOM: Beneath the surface und eine Projektbeschreibung zu CTM auf www.iom.int.

den Ressourcen, die durch die USA weltweit zur Verfügung gestellt werden durch verschiedene US-Behörden: In den Jahren 2001-2005 wurden 373.730.000 USD ausgegeben (GOA 2006: 9). Trotz der Ressourcenbindung, die der ‚Krieg gegen den Terror' nach 9/11 mit sich führte, wurden die Finanzierungen weltweit von Menschenhandelsprogrammen durch das State Department vom Steuerjahr 2001 (11.470.000 USD) zum Steuerjahr 2002 mit 23.010.000 USD fast verdoppelt (U.S. GOA 2006: 9).

Maßnahmenkataloge und Handbücher internationaler und zivilgesellschaftlicher Akteure zum Umgang mit gehandelten Menschen sind gefüllt mit Zuschreibungen, Verhaltensweisen und Merkmalskriterien. Der gehandelte Mensch ist das Fremde, das zu erkennen und zu beschreiben gilt. Auffallend ist dabei das Fehlen federführender fachspezifischer Diskurse, die eine Einordnung des gegebenen Problematisierungsfeldes Menschenhandel in traditionale Wissensdiskurse einbauen würde.

Als Vergleich kann der völkerrechtliche und politisch-programmatische Umgang mit Folteropfern herangeführt werden. Diese werden durch einen dominierenden medizinischen Diskurs verwaltet, d.h. Regierungstechnologien im Bereich der Folteropfer werden aus der Medizinwissenschaft abgeleitet (siehe Istanbul Declaration 1999/ 2004).

Flüchtlinge wiederum unterliegen hauptsächlich einem völkerrechtlichen Diskurs, der auf der Genfer Konvention beruhende Schutzmaßnahmen in den Zielländern definiert (siehe Genfer Konvention).

Der gehandelte Mensch ist aufgrund einer fehlenden Status-Definition ausschließlich als Opfer des Straftatbestandes Menschenhandel definiert und den programmatischen Zuschreibungen Nichtregierungsorganisationen überlassen.[81]

81 Hier gilt vor allem die völkerrechtliche Definition des Palermo-Protokolls, welches durch die unterzeichnenden Staaten in nationales Strafrecht übernommen wurde.

Im Folgenden sollen zwei Instrumente zum Umgang mit gehandelten Menschen analysiert werden, die als Beispiel für Policy-Gestaltung durch internationale Akteure dienen.

The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking[82]

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) wurde 1951 als logistische Unterstützung für Regierungen und das UNHCR gegründet. Das Hauptbetätigungsfeld war die Rückführung von MigrantInnen in das jeweilige Herkunftsland. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich IOM zur zweitgrößten zwischenstaatlichen Organisation im Bereich Migration entwickelt (Georgi/Schatral 2011: 195). Die Finanzierung von IOM verläuft projektgebunden durch nationalstaatliche Regierungen. Aus Ermangelung an strukturellen Zuwendungen und der dadurch entstehenden Abhängigkeit von projektgebundener Akquise folgt IOM einem quasi-privatwirtschaftlichen Habitus (Fabiani 2010: 63).

In der institutionellen Eigenlogik versteht sich IOM als Dienstleister für Regierungen und MigrantInnen im inhaltlichen Rahmen ihres Mandates der „human and orderly migration."

Unter dem Gesamtkonzept des Migrationsmanagements hat Fabian Georgi die Kernbereiche von IOM folgende Tätigkeiten aufgeschlüsselt (Georgi 2010: 47-48):

- Unterstützung von MigrantInnen durch Umsiedlungen, Arbeitsbeschaffung und Sprachkurse;
- Aufbau von Kapazitäten für Regierungen in der Migrationskontrolle;
- operative Tätigkeiten in der Migrationskontrolle;
- Mitbewerber im humanitären Markt von Katastropheneinsätzen;
- diskursive Praktiken im Kampf um die internationale Vormacht der Migrationspolitik.

---

82 IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking. Geneva 2007.

Kritische WissenschaftlerInnen sehen die Methode des Migrationsmanagements sowie die auf ständige Akquise ausgerichtete Strategie von IOM als quasi-privatwirtschaftliches Unternehmen als Unterminierung einer politischen Debatte von Migration:

„What previously was politics of migration with all its connotations – principles, power, interests and conflicts – has been transformed into nondescript, apolitical migration management. By depoliticizing migration and migration control in this way, IOM also implicitly denies its own specific political and institutional interest, its structural and financial dependencies." (Georgi 2010: 64)

Mit IOM und ICMPD tritt eine neue Qualität von Akteuren in die internationale Arena. Im Unterschied zu staatlichen Behörden sind diese Akteure keinen demokratischen Verfahren unterworfen. Sie sind auch nicht in der Interessenspolitik von Nichtregierungsorganisationen tätig. Ihre programmatische Ausrichtung wird durch die Proklamation auf Expertenwissen legitimiert. Die Übersetzung der Kritik am Konzept des ‚migration managements' auf die anti-trafficking Programme von IOM bedeutet analog ein Fehlen von (zivilgesellschaftlichen) Gegendiskursen. Die als technisch dargestellte Notwendigkeit eines ‚Migrationsmanagements' ist in dieser Lesart die angemessene Intervention gegen transnationale Verbrechen. Die Programme basieren laut IOM auf Expertise und Erfahrung und nicht auf politischen Entscheidungen oder Kompromissen. Deutlich wird diese Herangehensweise in einem Absatz des IOM Handbuchs, in dem die Organisation Stellung zur sprachlichen Handhabung des Phänomens der bezahlten sexuellen Dienstleistung nimmt:

„There is much debate about the choice of terminology when speaking of ‚prostitution' as opposed to ‚commercial sex work', with terminology often reflecting the ideological position of the speaker. In the context of this report, we speak of prostitution and prostitutes. However, the choice of working does

not imply any ideological stance on the part of IOM nor should the use of the words ‚prostitute‘ and ‚prostitution‘ imply a negative judgment of persons engaged in such activity.“ (IOM 2007: preface)

Sabine Hess reflektiert den Ansatz des ‚migration management‘ und dessen Akteure als ein ‚neo-liberales Projekt‘ und beschreibt, dass die akademische und aktivistische Kritik daran sich vor allem auf die undemokratische Politikgestaltung dieser Akteure bezieht.

„But there is more to it [...] as empirical studies on the ‚new soft modes of governance‘ in the context of the EU hint at. More and more narratives and instruments are being applied which are knowledge based, allegedly ‚politically neutral‘, purely ‚technical‘ and ‚scientific‘. The social scientists Isabelle Bruno, Sophie Jacquot and Lou Mandin analyze these practices as ‚technologies of performance‘ and modes of ‚governance through knowledge‘ which transform the rationality of the debat and the logic of practice from a political into a managerial one. They write: 'Decoding its modus operandi entails understanding how this managerial technique converts political issues into target figures and it translates questionable premises into sound facts'.“ (Hess 2010: 106)

Auffallend in der Einleitung des IOM-Handbuches ist die Abwesenheit von securitization-Strategien, d.h. es liegen keine quantitativen oder inhaltlichen Bedrohungsbeschreibungen durch den Menschenhandel vor, die eine programmatische Festschreibung von Unterstützungsmechanismen legitimieren würden. Die dargestellte Motivation für das Herausgeben des Handbuchs liegt allein in der Weitergabe der spezialisierten Expertise, die IOM in den Jahren angesammelt hat:

„IOM has had some 13 years of experience in implementing counter-trafficking activities and has provided assistance to over 14.000 victims of trafficking in all regions of the world. With a growing number of organizations, especially local NGOs, now providing or intending to provide assistance to victims of trafficking, IOM would like to share its experience and lessons learned.“ (Ebenda: preface v)

Durch diese Rahmung positioniert sich IOM als dominierender Akteur im Sicherheitsdiskurs von Menschenhandel und formt, legitimiert durch die angegebene 13-jährige Expertise, das Sicherheitsdispositiv der anti-trafficking Politiken.

Die Struktur des Handbuchs ist in sechs Kapitel unterteilt und umfasst folgende Bereiche:

- Security and personal safety
- Screening of victims of trafficking
- Referral and reintegration assistance
- Shelter guidelines
- Health and trafficking
- Cooperation with law enforcement authorities
- Appendix I Ethical principles in caring for and interviewing trafficked persons
- II Interview Checklist
- Appendix III Glossary

Im Folgenden werden schwerpunktartig die Einleitung, d.h. das Narrativ und der Kontext des Instruments, sowie die politischen Maßnahmen zur Hervorbringung der Identität des gehandelten Menschen, seine Registrierung (Chapter 2 Screening of Victims of Trafficking) und seine sicherheitspolitische Behandlung (Chapter 1 Security and Personal Safety) dargestellt.

Das einleitende erste Kapitel beschäftigt sich mit ‚Security and Personal Safety', die sich jedoch nicht, wie der Titel des Buches es vermuten lässt, mit der Sicherheit des Opfers von Menschenhandel befasst, sondern mit der Sicherheit der Beratungsorganisation vor dem Opfer. Diese Sicherheit soll durch drei Schritte gewährt sein: Bevor überhaupt ein Kontakt zu einem möglichen Opfer hergestellt ist, wird eine allgemeine Sicherheitseinschätzung des Falles empfohlen (1.1. risk assessemnt), danach sollten Sicherheitsstandards für die Erhebung und Lagerung persönlicher Daten der Opfer eingerichtet werden (1.2. Handling and security of confidential personal and trafficking data),

um anschließend einen ersten Kontakt und Befragung mit dem Opfers gesichert durchzuführen (1.3. Best Safety Practice – Service Delivery Organisation Staff).

Diesen Paradigmenwechsel im anti-trafficking-Diskurs, in dem das Sicherheitsreferenzobjekt vom Opfer des Menschenhandels auf den professionellen anti-trafficking-Akteur verschoben wird, legitimieren die Autoren durch Tatsachenbehauptungen, deren empirischer Nachweis jedoch nicht angeführt wird:

„Total security cannot be guaranteed in any situation and, while in many cases no risk to service delivery personnel will be involved, it is a fundamental principle of best security practice to consider each case from the outset as a potential security risk, and for security risk and risk management to be assessed according to the known circumstance of each case." (Ebenda: 3)

Diese Zielbeschreibung von IOM offenbart den „Selbstzweckcharakter" (Kaufmann 1969) von Sicherheit: In Abwesenheit eines rechtlichen Spezialisierungsdiskurses, der die Rechtsansprüche und den Status des Opfers definieren und das staatliche Handeln dementsprechend gestalten würde, übernimmt das Konzept der Sicherheit den Gestaltungsraum und richtet es als leitendes Prinzip für die Verwaltung des Opfers ein. IOM formt auch den Bereich der Sicherheit, analog zur Migration, durch eine privatwirtschaftliche Managementsprache und entzieht den Bereich dadurch einer Politisierung (Georgi 2010: 64).

„Each risk assessment, be it generic, review or specific, must be accompanied by a risk management plan designed to address the areas of risk identified during the assessment process:
The initial generic review should be accompanied by a risk management plan […]; as a risk assessment review is carried out as part of the continuity plan […]; whenever an immediate review was conducted in response to a specific threat or event, it must be accompanied by an updated risk management plan designed to address the new risk." (IOM 2007: 7)

Die Transformation des gehandelten Menschen vom passiven und traumatisierten Opfer, wie es der ‚Gewalt gegen Frauen'-Kontext vorschlug, in ein ‚Gefahrengut', dem mit hoher Sicherheitsstufe begegnet werden muss, kommt besonders in dem Bedrohungsszenario der ‚Infiltration' zum Ausdruck. Die AutorInnen verweisen auf eine Möglichkeit der Unterminierung von Opferschutzeinrichtungen durch vermutete und manipulierte Opfer von Menschenhandel, die noch unter der Kontrolle der Menschenhändler agieren (ebenda: 10). IOM schlägt einen Katalog von Vorsichtsmaßnahmen für den Erstkontakt mit dem Opfer vor, der auf der institutionellen Eigenlogik einer spezialisierten Strafverfolgungsbehörde beruht und dem Opfer mit Tätermaßnahmen und Misstrauen begegnet:

> „Service deliver organization organization personnel may be required to deal with trafficking victims at the office or at other locations, such as police stations, detention centres, and the offices of lawyers or of other partners: the following procedures should be followed:
> […]Upon arrival at the office, the victim should be vetted at the door, either on the closed circuit television (CCTV) system or via the ‚spy hole' in the door. [...] Under no circumstances should an interview take place at any address provided by the victim." (Ebenda: 12)

Bevor ein Opfer von Menschenhandel in einer Hilfseinrichtung aufgenommen wird, soll ein umfangreiches ‚Screening' durchgeführt werden, einem Verfahren der ‚Opfererkennung', dem das IOM Handbuch ein eigenes Kapitel widmet (Chapter 2 Screening of Victims of Trafficking). Der Prozess des ‚Screenings' ist dem medizinischen Diskurs entnommen und wird dort als Verfahren zur Erkennung von Krankheitserregern eingesetzt.

IOM hat für die globale Datenbank für Opfer von Menschenhandel, die 1999 eingerichtet wurde (U.S. State GAO 2006: 44), ein Screening-Verfahren entwickelt, das die für notwendig erklärten Daten der Opfer

erhebt.[83] Ein solches Screening-Verfahren empfiehlt IOM auch für die Qualifizierung von Opfern für die Inanspruchnahme von sicherer Unterkunft und Beratung:

„It is important to properly screen persons referred as trafficking victims to service delivery organizations for assistance to ensure that they are in fact trafficking victims and not smuggled or other irregular migrants […]. Furthermore, care should be taken to assess whether the presumed victim is in fact not a victim of trafficking or someone in need of assistance, but someone actually trying to infiltrate the service organization for other motives." (IOM 2007: 17)

Die Kontrollmechanismen des Zugangs von Hilfsangeboten gehen über die mögliche Bedrohung durch Infiltrierung hinaus und soll gewährleisten, dass keine unbefugten Menschen, wie irreguläre MigrantInnen oder eingeschleuste Menschen, von Opferschutzmaßnamen profitieren.

---

83 Die dazu entwickelten Datenerhebungsbögen, die sog. ‚Screening interview form', beinhalten 23 Fragen für Opfer zur detaillierten Erfassung der durchlittenen Phasen des Menschenhandels, u.a. Fragen zu sehr sensiblen Bereichen wie der physischen, sexuellen oder psychologischen Gewalterfahrung und der Drogennutzung. Im Falle einer angegebenen Ausbeutungserfahrung in der Prostitution werden detaillierte Angaben zu den sexuellen Handlungen abgefragt: „If exploitated for prostitution (sexual exploitation): Denial of freedom to refuese client? Yes/No, if yes, how by? Receiver/Exploiter/Clients/Other; Denial of freedom to refuse certain acts? Yes/No, if yes, who by? Receiver/Exploiter/Clients/Other; Denial of freedom to use condom? Yes/no, if yes, who by? Receiver/Exploiter/ Clients/ Other. Other means of control? Specify:" Die Fragebögen beinhalten auch die Angaben der persönlichen Daten, wie z.B. Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsbürgerschaft und ethnische Zugehörigkeit. Die Fragebögen sind in der folgenden Kompilation veröffentlicht: United Nations Office on Drugs and Crime: Toolkit to Combat Trafficking in Persons. Global Programme against Trafficking in Human Beings. New York 2008, S. 257ff.

Die in dem Handbuch aufgeführten menschenrechtlichen Prinzipien stehen in einem starken Gegensatz zum grundlegenden Muster des Handbuchs, das den gehandelten Menschen als Sicherheitsobjekt verwaltet und erfasst. (ebenda: preface).

Das Handbuch führt ‚key guidelines' an, die allen weiteren Maßnahmen in der Umsetzung zu Grunde liegen sollen. Diese guidelines setzen sich zusammen aus dem entwicklungspolitischen Paradigma des ‚do no harm', sowie der menschenrechtlichen Prinzinpien der ‚self-determination, participation, non-discrimination, right to privacy" (ebenda: preface)

IOM richtet sich mit seinen empfohlenen Verwaltungsstandards an eine nicht näher bestimmte Gruppe von Akteuren: „all organisations providing […] assistance to victims" (ebenda: 5). Vor dem Hintergrund der undefinierten Gruppe der „gehandelten Menschen" richten sich die Policy-Instrumente zu deren Verwaltung und Erfassung ebenfalls an eine ungenaue Bandbreite von Regierungs-, Zwischenstaatlichen,- und Nichtregierungs-Organisationen aus dem neu entstandenen Feld der anti-trafficking-Politiken. IOM geht in seinem Handbuch von einer hierarchielosen Gruppe von Akteuren aus, in denen der Nationalstaat als ‚primus inter pares' keine besondere Stellung hat (Pospisil 2011). Im Gegensatz zu SPTF und ICMPD verweist IOM nicht auf das Prinzip der ‚governmental ownership'. Die fast schon als Autonomie zu bezeichnende Stellung von IOM in ihrer Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Regelwerken wird im folgenden Zitat aus einem IOM Datenschutz-Handbuch deutlich:

„The collection and processing of personal data should be in accordance with the IOM principles, which are based on relevant international instruments and standards. Compliance with national data protection legislation should not be automatic. Whether or not IOM complies with national data protection legislation will depend on the circumstances of the particular case and whether the law in question is consistent with the IOM principles and guidelines." (IOM 2010: 21)

Die unterschiedlichen, im IOM-Opferschutz-Handbuch angesprochenen Akteure können sich nicht auf ein gemeinsames Wissensgefüge berufen und kreieren durch ihre eigenen entworfenen Maßnahmen und Tatsachenfeststellungen einen neuen Spezialisierungsdiskurs, der durch Menschenrechtsproklamation die Versicherheitlichungsstrategien legitimiert.

Der Aufbau eines transnationalen Akteursnetzwerks für die Erkennung und Rückführung von Opfern liegt auch im Zentrum der ‚Transnational Referral Mechanisms' (TRM), die durch das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) entwickelt wurde.

Das ICMPD ist eine hauptsächlich in Europa operierende ‚consultancy institution' für den Bereich der Migrationspolitik. Es wurde 1993 mit Sitz in Wien gegründet mit dem Ziel, „to serve as a support mechanism for informal consultations and to provide expertise and efficient services in the newly emerging landscape of multilateral cooperation on migration and asylum issues." (ICMPD website 2009, zitiert nach Hess 2010: 97).

Seit 2003 hat ICMPD verschiedene Handbücher, Schulungsmaterialien und Richtlinienvorschläge im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung herausgegeben. Die Organisation griff 2006 die Idee des OSCE/ODIHR governance-Konzepts der ‚National Referral Mechanisms' (Kröger et al. 2004) auf und entwickelte daraus die ‚Transnational Referral Mechanism' (TRM), die ICMPD in das Narrativ des ‚migration managements' übersetzte. In Zusammenarbeit mit BehördenvertreterInnen in Südosteuropa wurde ein transnationales Akteursnetzwerk aktiviert, das auf der Grundlage von ausgehandelten ‚Standard Operation Procedures' grenzüberschreitende Opfererkennungsverfahren, Rückführungen und re-integrative Maßnahmen fördern.

Kernstücke des TRM sind fünf ‚Standard Operation Procedures' (SOPs) zu folgenden Verfahren:

„SOP 1: Identification;

SOP 2: First Assistance and Protection;

SOP 3: Longer-Term Assistance and Social Inclusion;

SOP 4: Return;
SOP 5: Criminal and Civil Proceedings.“ (ICMPD 2009: 6)

Die Richtlinien und die Handhabung zum Umgang mit Menschenhandelsopfern richten sich an eine unklar definierte Akteursgruppe:

„Practitioners and specialists of anti-trafficking NGOs, GOs, IOs and others: Drop-in workers, shelter workers, case managers, psychologists, counselors, interpreters, intercultural mediators, lawyers, legal guardians, law enforcement officers, labor inspectors, public prosecutors and judges, policy-makers and planners, others.“ (Ebenda: 32)

ICMPD zieht aus der multi-disziplinären Teilnahme von verschieden Akteuren die Legitimation für die Ausarbeitung und Durchführung der grenzüberschreitenden Maßnahmen.

„[…] The Guidelines promote the concepts of government ownership, civil society participation and multi-disciplinary approach as a prerequisite for a sustainable and comprehensive national anti-trafficking response.“ (Ebenda: 8)

Zentrales Legitimationsmittel ist die ‚governmental ownership‘, eine Maßnahme, die durch eine Partnerschaft von unterschiedlichen Akteuren entstanden ist und sowohl die Zivilgesellschaft (NGO network ACTA), eine in der Region ansässige Nationalstaatliche Behörde (Ministry of Internal Affairs of Bulgaria), eine UN-Organisation (UNICEF Regional Office CEE-CIS) sowie eine ad-hoc-Struktur (Migration, Asylum and Refugee Regional Initiative MARRI) miteinbeziehen. Die Umsetzung der Maßnahme in der Region Süd-Osteuropa wurde durch ein multi-disziplinäres Team durchgeführt (ebenda: 7).

„[…] experience has shown that institutionalized cooperative frameworks, including all concerned state and no-state actors, are dispensable.“ (Ebenda: 9)

Die Ausdifferenzierung der Akteursebene wird in dem Kapitel der ‚guiding principles' behandelt. Von insgesamt sechs Leitprinzipien beschäftigen sich dort vier mit strukturellen Umsetzungsfragen (government ownership, civil society participation, multidisciplinary and cross-secrtoral approach, sustainability) (ebenda: 26) während nur zwei der ‚guiding principles' auf eine Policy-Ebene Bezug nehmen (human rights-based approach, special measures for child victims of trafficking) (ebenda: 27).

Ausgangspunkt für die Entwicklung der TRM-Richtlinien ist die Annahme eines nicht ausreichend mit Qualitätsstandards ausgestatteten Systems, die nicht eingehender belegt und ebenfalls – wie das IOM Handbuch – im Modus einer Management- Sprache gehalten ist:

„Efficient and comprehensive standard operating procedures according to defined quality standards are missing, creating not only serious gaps in protection and assistance to victims of trafficking but also yielding a low level of sustainability." (Ebenda: 8)

Das Einführen von Richtlinien der TRMs begründet ICMPD ferner damit, dass existierende transnationale Weiterleitungsmechanismen nicht institutionalisiert sind und daher eine verlässliche Struktur benötigen, die es aufzubauen gilt. In ihrer Argumentation wird suggeriert, dass TRMs ein feststehendes, international verständliches und gebräuchliches Instrumentarium ist, das allein durch technische Hilfsmittel verbessert werden muss.

„Transnational referrals are not institutionalized. Presently the referral of victims of trafficking across borders happens mostly on an ad hoc basis and relies upon personal contacts between officials from the countries involved." (Ebenda: 8)

Bemerkenswert an dieser Argumentation von ICMPD ist, dass der Begriff des TRM durch ICMPD erst erfunden und 2006 erstmals in dem Pilotprojekt von ICMPD in den öffentlichen anti-trafficking-Dis-

kurs eingebracht wurde. Die AutorInnen des Richtlinienhandbuches stellen die Existenz der TRM als ein selbsterständlich legitimes, quasi-völkerrechtlich abgesegnetes, bewährtes Instrumentarium der grenzüberschreitenden Opfererkennung, -unterstützung und –rückführung dar.

Hierbei wird ausgeblendet, dass die grenzüberschreitende behördliche Zusammenarbeit im Allgemeinen und die grenzüberschreitende Rückführung von Menschen im Besonderen, völkerrechtlich verbindlichen Prinzipien unterliegen. Behördliche Abschiebungen von Personen in ihre Herkunftsländer oder Drittstaaten sind völkerrechtlich durch die Genfer Flüchtlingskonvention geregelt. Die Rückführung von Personen in einen anderen Staat ist durch den Non-Refoulement Grundsatz verboten, wenn diesem Menschen dort Folter oder andere Härtefalle drohen (Sölkner/Uhl 2008: 82). Dies wird in den Rückkehrprogrammen von zwischenstaatlichen Organisationen dadurch umgangen, dass sie in ihrer sprachlichen Formatierung auf dem Konzept der Freiwilligkeit der rückkehrenden Menschen beruhen, da die staatliche Erzwingung einer Ausreise rechtlich begrenzt ist.[84]

Das Konzept der ‚Weiterleitung' (englisch: ‚Referral') bezieht sich daher in existieren Opferschutzprogrammen – nicht nur im anti-trafficking-Bereich, sondern auch in anderen Sektoren – ausschließlich auf die innerstaatliche Weiterleitung eines Opfers von der Behörde oder der Telefonberatung zu einer spezialisierten Einrichtung, die dem Opfer qualifizierte Hilfe entgegenbringen kann. (Kröger et al. 2004).

Die Übersetzung dieses Konzepts in eine grenzüberschreitende Weiterleitung von Opfern durch ICMPD ist daher ein Novum und bewegt sich in einem völkerrechtlichen Graubereich.

Die amerikanische Soziologin Kim Lane Scheppele beschreibt eine ähnliche Entwicklung in der Anti-Terrorismus-Politik nach 9/11. Die securitization-Strategie der Bush-Administration in der unmittelbaren

84 IOM betreibt unter anderem ein ‚assisted voluntary return programme', das auch im Feld der anti-trafficking-Politiken genutzt wird (Sölkner/Uhl 2008: 78).

Folge der Anschlägen in New York und im Pentagon schuf eine neue Terminologie des ‚enemy combatant', um verdächtigte US-Staatsbürger und Ausländer ohne Gerichtsverfahren und Einspruchsmöglichkeit langfristig in Gewahrsam zu nehmen:

„Shortly after 9/11, the Bush Administration began making plans for the detention of terrorism suspects, newly labeled ‚enemy combatants' at Guantanamo Bay, Cuba […]. The term ‚enemy combatant' seems to have been helpful to the Administration precisely because it was not an existing term of art with clear legal boundaries. The idea of the enemy combatant served to conflate the idea of an ‚unlawful combatant' who may be tried under the Geneva Conventions for violations of the laws of war with an ‚enemy' who has important protections under the Geneva Conventions. Under international humanitarian law, an enemy may be detained for the duration of the war and an unlawful combatant loses the protections that lawful combatants are granted under the law of war. Such an enemy may be tried for killings and other violent conduct that transgress ordinary civilian law that could not be charged as crimes under the law of war. The mix of the tow categories was accompanied by an assertion that those affiliated with al Qaeda were not in fact covered by the Geneva Conventions at all. […] Because ‚enemy combatant' did not have a clear legal definition, its meaning shifted over the years of the Bush Administration's anti-terror campaign, before the Obama Administration completely disavowed the category." (Scheppele 2012: 111)

ICMPD initiiert transnationale Akteursnetzwerke, die grenzüberschreitende Weiterleitung von Opfern organisiert, obwohl die Abschiebung/Ausweisung von Menschen durch staatliche Behörden völkerrechtlich klar geregelt ist. Die Legitimierung dieser Policy-Entwürfe ist durch den rhetorischen Verweis auf menschenrechtliche Standards in der Einführung gesichert:

„The document is fully in line with human rights guidelines, such as the United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking as well as with latest international and EU standards and policy

devlopments and takes national good practicies into consideration.“ (Ebenda 2009: 7)

Kritische Gegendiskurse werden durch die Verweise sowohl auf die menschenrechtlichen Prinzipien als auch auf die angeführte Erfahrung, Expertise und Auswertung ausgehebelt, die hinter dem Konzept der „best practices“ vermutet wird.

ICMPD hat mit den TRMs ein Erkennungsmodell für gehandelte Menschen entwickelt, das ähnlich der IOM-Opfermaßnahmen auf die Methoden der Erkennung, Erfassung und Registrierung von Opfern ausgerichtet ist. Gemäß der ICMPDs ‚Standard Operating Procedures‘ findet die Opfererkennung in zwei Stufen statt: einer vorläufige Identifizierung durch einen nicht näher definierten beauftragten Akteur, der Teil des transnationalen Netzwerkes ist; des Weiteren sollen dem Opfer die Grundbedürfnisse zugesichert werden, einschließlich einer sicheren Unterkunft, Verpflegung und Möglichkeiten sprachlicher Übersetzung. (ebenda: 35).

In dieser Phase wird ein Sicherheitsplan erstellt, der durch einen beauftragten Akteur folgende Informationen über das Opfer erfasst:

- Gesundheitszustand: Körperliche Symptome und Schmerzen;
- geistige Gesundheitsprobleme wie Stress, Angst, posttraumatisches Stress-Syndrom;
- aktuelle oder frühere Verletzungen wie z.B. Selbstmordversuche, Selbstverletzungen;
- Behinderungen: Herzkranzgefäßkrankheiten, Epilepsie, Asthma;
- ansteckende Krankheiten: TB, Hepatitis B, Geschlechtskrankheiten;
- Abhängigkeiten: Alkohol, Drogen, Spielen. (Ebenda: 63)

Neben diesen hochsensiblen Angaben werden Informationen zu Orten und Personen abgefragt, die ein vermutetes hohes Gefährdungspotential besitzen (ebenda: 62).

Die zweite Stufe der Opfererkennung wird durch einen beauftragten Strafverfolgungsakteur durchgeführt. Dieser unternimmt eine eingehende Befragung zu den einzelnen Phasen des erlittenen Verbrechens und entscheidet aufgrund dieser Daten, ob die befragte Person den offiziellen Status eines Opfers von Menschenhandel zuerkannt bekommt. Diese Entscheidung wird dem potentiellen Opfer schriftlich und mündlich mitgeteilt. (ebenda: 54).

Die grenzüberschreitende Rückführung eines offiziell anerkannten Opfers ist durch ähnlichen Verwaltungsaufwand geregelt. Die Organisation im Zielland (referring organisation) stellt eine Anfrage an die jeweilige Organisation im Herkunftsland (receiving organisation) durch folgende Datenerhebung:

„Notification of a request for assistance by the referring organisation; confirmation of a request for assistance by the receiving organization; long term assistance request by the referring organization; long term assistance confirmation by the receiving organization. The information provided by the referring organization to the receiving organization should include: name of the trafficked person; date of birth and place of residence; any suspected or actual medical condition or vulnerability of the trafficked person;security and risk assessment; short outline of assistance needs; […] others." (Ebenda: 91)

Der Verwaltungsaufwand und die Bürokratie erreichen indessen Dimensionen eines bilateralen polizeilichen Rechtshilfeabkommens oder eines Gefahrenguttransports. Die Regelungsdichte um die Erfassung und Rückführung von gehandelten Menschen überdeckt die Tatsache, dass es sich ausschließlich um Opfer eines Verbrechens handelt, die nicht einmal als Zeugen vor Gericht aussagen oder an einem Zeugenschutzprogramm teilnehmen. Diese Form der Opferschutzprogramme fördert die Wahrnehmung von gehandelten Menschen als Risikofaktoren, die erfasst, überstellt und gesichert werden müssen. Die Gefahrenlage wird als überaus akut dargestellt, sodass die relevanten völkerrechtlichen Bestimmungen zu Ausweisungen und Abschiebungen von Menschen sowie zum Schutz persönlicher Daten übergangen werden

und eine Gruppe von transnationalen Akteuren ermächtigt wird, das Verbrechensopfer in seiner Gegenwart und Vergangenheit, Gesundheitszustand, mentaler Befindlichkeit und möglichen Suchtverhalten zu erfassen.

„For the rationality of risk management, the discovery of the victims past traumas and abuse becomes an indicator of future risk. This particular construction of victimhood sees women as perpetuating a risk of illegal migration to Western society: ton contain and neutralize this risk, they are to be surveyed and disciplined. Risk management becomes the insidious, disavowed presence with the humanitarian discourse that infuses and subverts the politics of pity." (Aradau 2004: 276)

Das IOM-Handbuch und die Richtlinien von ICMPD zu ‚Transnational Referral Mechanisms‘ führt den gehandelten Menschen als eine eigene ontologische Identität in den Diskurs des‚migration management‘ ein.

Er zeichnet sich durch eine hohe programmatische Regulierungsdichte aus, die anstelle eines rechtlichen Diskurs tritt. Die neo-liberale Managementsprache suggeriert eine unpolitische, fakten-basierte und neutrale Herangehensweise und überdeckt dabei, dass eigenständige Policy-Regime gebildet werden, die oftmals im Widerspruch zu menschenrechtlichen Schutzverpflichtungen stehen.

5. Schlussbetrachtungen

> „Im Kapitalismus steht das Geld im Zentrum; es wird bewacht und eingeschlossen. Im Sozialismus jedoch steht der Mensch im Zentrum.“[85]

Hypothese 1: Menschenhandel war vor Palermo und 9/11 ein Spezialiserungsdiskurs von Gewalt gegen Frauen in einer dominierenden nationalen Ordnung.

Die Ergebnisse der Dokumenten- und Diskursanalyse zeigen, dass der gehandelte Mensch oder das Opfer von Menschenhandel erst durch das US-amerikanische Gesetzespaket TVPA 2000 als rechtlich-ontologische Identität und somit als öffentliches Verwaltungsfeld hervorgebracht wurde. Darin wurde zum ersten Mal in einem rechtlichen Dokument das Opfer der Straftat „Menschenhandel“ in einer eigenen Kategorie verrechtlicht. Eine Spur dieser künftigen Entwicklung kann dem Memorandum von Präsident Clinton 1998 entnommen werden, der das Hauptparadigma der späteren anti-trafficking-Politiken der ‚3 P’s’ (prevention, protection, prosecution) erstmalig in den politischen Diskurs eingespeist hat.

Der Bereich der ‚protection‘, also des Opferschutzes, weitete sich in den politischen und rechtlichen Dokumenten der 2000er Jahre zunehmend aus, bis sie schließlich in der 2. Hälfte der 2000er Jahre iso-

85 Gängiger Witz in der DDR.

liert von den Strafverfolgungspolitiken als eigenständiges Politikfeld verhandelt wurden.

Die Vorgängerdokumenten des TVPA, die US-Kongress-Resolution von 1998 sowie die EU-Haager Ministererklärung von 1997 führten den gehandelten Menschen lediglich innerhalb der Textstruktur der Strafverfolgung von Tätern auf. Die Grundstruktur des TVPA wurde in leicht veränderter Form durch die US-amerikanische Delegation in die Verhandlungen zur UNTOC eingereicht. Die internationale Gemeinschaft übernahm den Entwurf mit leichten Änderungen für das Palermo-Protokoll – der ersten globalen rechtsverbindlichen Definition von Menschenhandel. Die Opferschutzparagraphen des Trafficking Protokolls, die sich auf adäquate Unterkunft, Beratung und Rückführung bezogen, blieben jedoch rechtlich unverbindlich und dem Ermessen der jeweiligen Vertragsstaaten überlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Wandel in der internationalen Menschenhandelspolitik nicht das UNTOC Palermo-Protokoll darstellte, sondern dass die Verabschiedung des TVPA 2000 in den USA die Weichen für die nachfolgende Entwicklung stellte.

Auffallend ist jedoch die Veränderung der Menschenhandelsdefintion seit der Pekinger Erklärung 1995. Diese führte Menschenhandel ausschließlich in seiner Zielbestimmung der ‚sexuellen Ausbeutung' und ‚Zwangsarbeit' an ohne Angaben zur Natur der Anwerbung und der möglichen Anwendungen von Gewalt in Folge des Transports. Diese Elemente befand die Pekinger Erklärung als nicht relevant und ablenkend von der eigentlichen Straftat, die sie in der ausbeuterischen Zwangslage sah. Sie verortete Frauenhandel im Rahmen von ‚Gewalt gegen Frauen' und zeichnete sich durch das Fehlen jeglichen Diskurses zur Migration in dem Zusammenhang mit Menschenhandel aus. Diese Definition hat sich in den folgenden Jahren bis zum Palermo-Protokoll drastisch geändert. Das Vorfeld der Zwangslage und Ausbeutung wurde weiter strafrechtlich ausgestaltet, indem verschiedene Formen der Anwerbung und des Transports und der Anwendung von Gewaltmittel in zahlreichen Facetten als Strafrechtselemente in die Definition integ-

riert wurden. Der US-Kongress und anschließend die internationale Staatengemeinschaft führten Menschenhandel als Verbrechen ein, welches durch Migrationskontrolle im Vorfeld unterbunden werden kann. Dies führte zu einer Internationalisierung der anti-trafficking-Politiken.

Hypothese 2: Die Bekämpfung von Menschenhandel nach Palermo und 9/11 fördert die Versicherheitlichung (securitization) des Menschenrechtskonzepts und stellt den gehandelten Menschen als Opfer in das Zentrum staatlicher, nichtstaatlicher und internationaler Interventionen.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass weder 9/11 noch die UNTOC den Wandel in der Menschenhandelspolitik verursacht hat, sondern der Paradigmenwechsel durch das Design und die Ausrichtung des TVPA vollzogen wurde, indem es ein eigenständiges Regime zur Verwaltung von Opfern von Menschenhandel hervorgebracht hat.

Gleichfalls wurde nachgewiesen, dass Menschenhandel in der Zeit nach 9/11 jedoch durch die US-Administration einen enormen Grad der Versicherheitlichung und dadurch eine hohe Priorisierung in der nationalen und internationalen politischen Agenda erlangt hat.

Nach 9/11 verstärkte sich das Engagement der US-Regierung in der anti-trafficking-Politik. Nicht nur die berühmte und viel zitierte Rede von Präsident Bush vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2003, in der er Menschenhandel als eines der drei wichtigsten internationalen Herausforderungen, zusammen mit der Stabilisierung im Irak und die Verhinderung der globalen Waffenproliferation deklarierte, ist dafür ein Beleg. Vielmehr wurden die Ressourcen für internationale anti-trafficking-Programme der US-Regierung zwischen 2001 und 2002 verdoppelt. Auch die Veröffentlichung einer ‚National Presidial Security Directive' zu Menschenhandel von 2003 steht für die Versicherheitlichung des Themenkomplexes.

Hypothese 3: Die Frage der Rechtfertigung von Anti-trafficking-Akteuren und Programmen stellt sich aufgrund der Internationalisierung des Politikfeldes neu.

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen eine zunehmende Integration von internationalen Akteuren in die Menschenhandelspolitik erkennen. Auch hier stellt das Memorandum von Präsident Clinton 1998 ein erstes politisches Dokument dar, das – neben NGOSs – die Teilnahme von internationalen Akteuren an der Bekämpfung von Menschenhandel empfiehlt. In den Folgedokumenten, vor allem in der TVPA 2000 und dem Trafficking-Protokoll, entwickelten sich internationale Akteure zu einer beständigen Größe in der internationalen anti-trafficking-Arena.

Menschenhandel wurde im US-amerikanischen Diskurs seit dem Memorandum von Präsident Clinton als ein außenpolitisches Thema platziert. Die Verweise auf Menschenrechtsverletzungen, Unterminierung von Staatsgrenzen durch unkontrollierte Migration, moralisch-sittlicher Gefährdung der Gesellschaften durch Prostitution und die mögliche Profitsteigerung der OK verschafften genügend Legitimation, um innen- und außenpolitisch wirksam zu werden.

Internationale Akteure und Akteurs-Netzwerke wie IOM, ICMPD und die SPTF gehören zu den Nutznießern der Post-Palermo-Zeit in den 2000er Jahren. Seit der unmittelbaren Phase nach der globalen Verrechtlichung des Straftatbestands Menschenhandel durch das UNTOC ist das Thema auf der politischen Agenda und genießt die Aufmerksamkeit der internationalen und nationalstaatlichen Gemeinschaft, die enorme Ressourcen für diesen Bereich zur Verfügung stellen.

Wie die Brüsseler Erklärung 2002 beispielhaft zeigt, füllen die zwischenstaatlichen und internationalen Akteure die Regimeräume in der internationalen Zusammenarbeit, die auf der rechtsverbindlichen Policy-Ebene der UNTOC nicht abschließend geregelt wurden, und definieren die Formen der Rückführung, Unterkunft, präventive Kontaktaufnahme und Beratung von Opfern und möglichen künftigen Opfern. Durch die apolitische, in der Managementrhetorik verankerte und auf eine suggerierte Expertise verweisende Herangehensweise

schaffen die internationalen Akteure eine Diskursdominanz in der nichtrechtsverbindlichen Policy-Arena.

In der Lesart von Valverdes Theorie wird durch Alltagswissen der Rechtsanwender Wissen hergestellt. Übertragen auf die neu in den Menschenhandelsdiskurs eintretenden internationalen Akteure kann ein beträchtlicher Gestaltungsraum für die Wissensproduktion über die Opferidentität geltend gemacht werden: In Anbetracht der sehr geringen Zahl an offiziell erkannten Opfern bleibt das Wissensgefüge über Menschenhandel durch empirische Erfahrungen jedoch weitgehend unberührt. Anstelle dieser rückt die Vorstellung des ausgebeuteten und geschundenen Menschen, den es durch programmatische Policy-Instrumente zu erkennen und verwalten gilt.

AUSBLICK: DIE VERSICHERHEITLICHUNG DER MENSCHENRECHTE

Die Diskussionen der 1990er Jahre auf den verschiedenen UN-Foren zu Frauenrechten als Menschenrechten trugen dazu bei, dass Menschenrechtsverletzungen, die von nicht-staatlichen Akteuren begangen werden, auch als solche offiziell durch die zum Schutz verpflichteten Staaten anerkannt werden. Der Frauenrechtsrahmen ermöglichte daher eine erweiterte Zuschreibung von Tätern, die über staatliche Akteure hinausgingen.

Die sicherheitspolitische Zuspitzung von anti-trafficking-Politiken verstärkt nach 9/11 jedoch die Regeldichte um die Opferidentifizierung - anstatt einer intensiven Ausrichtung auf die Täter -, wie man es von einem Sicherheitsdiskurs erwarten würde. Sie bewirkte, dass mit Hilfe von Profiling- und anderer Opfererkennungsinstrumenten die globale Erfassung persönlicher Daten von Opfern durch internationale Akteure und nationale Regierungen vorangetrieben wurde.

Die Ähnlichkeit der eingesetzten Indentifizierungsinstrumente zur Erkennung von Opfern mit Sicherheitsscreenings der Anti-Terror-Maßnahmen ist frappierend. Das Opfer von Menschenhandel wird als

Sicherheitsrisiko verwaltet und gleichzeitig zum Opfer von Menschenrechtsverletzungen erklärt. Die in vielen politischen anti-trafficking-Dokumenten gängige Formel des „victim-centred approach", die als Synonym für eine menschenrechtliche Herangehensweise in der anti-trafficking-Strategie gilt, bekommt so einen eigentümlich doppeldeutigen Sinn. Das Opfer steht im Zentrum aller staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Interventionen in seiner ganzen paradoxen Ontologie: Der Völkerrechtsdiskurs definiert zwar die Strafrechtselemente des Verbrechens, dessen Opfer es ist, bleibt jedoch in den Rechtsansprüchen für das Opfer entweder unverbindlich (Palermo-Protokoll 2000) oder gesteht lediglich Mindeststandards u.a. für den Aufenthalt und die Unterkunft zu (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings 2005).

Die Konzepte des Menschenrechtsschutzes und der Sicherheitspolitik werden im öffentlichen Diskurs als miteinander konkurrierend erklärt. Die in dieser Arbeit vorgelegten theoretischen Abhandlungen zeigen jedoch Gemeinsamkeiten auf: Beide manifestieren sich durch „Sprechakte" in deren Folge sowohl politische Handlungen mobilisiert als auch Identitäten produziert werden.[86]

Der sich wiederholende Sprechakt der dynamisch-zunehmenden Gefährdungslage und der gleichzeitigen Menschenrechts- oder Menschwürdeverletzung findet sich in fast ausnahmslos allen anti-trafficking-Dokumenten der post-9/11-Periode. Die durch Hannah Arendt kritisierte Menschenrechtsidee als eine unwirksame Rechtsdeklaration für die aus der politischen Gemeinschaft Ausgestoßenen, manifestiert sich erneut in der Herausbildung einer neuen internationalen Identität: die des gehandelten Menschen, der zu schwach und traumatisiert ist, um an der politischen Gemeinschaft teilhaben zu können, und dennoch gebraucht wird, um als ‚verworfene' Identität (‚abject') im Bereich des

86 Buzan et al. Sprechen von „secuirty referent objects" also Objekte, die als gefährdet gelten und gesichert werden müssen, während Vismann die Idee der Menschenrechte auf die Proklamation „Ich, der Mensch" zurückführt.

‚Nicht-Lebbaren‘ vom politischen Subjekt, dem Staatsbürger, abgegrenzt zu werden (Aradau 2005; Butler 1995).

Diese Identität hat sich weder in einem kodifizierten noch in einem medizinischen Wissensgefüge verankert, sondern wurde durch einen Spezialisierungsdiskurs hervorgebracht, der durch die Verrechtlichung des Straftatbestands Menschenhandel und durch die institutionellen Eigenlogiken von internationalen Akteuren, Nationalstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen gebildet wird und – im Gegensatz zum Anti-Terror-Diskurs – keine emanzipatorischen Gegendiskurse vorweisen kann.

Literatur

Abiri, Elisabeth: Migration and Security from a North-South perspective: Sweden and Malawi. - In: Graham, David T.; Poku, Nana K. (Hrsg.): Migration, globalisation and human security. – London [u.a.]: Routledge, 2000. - X, 222 S. - (Routledge research in population and migration; 2). – ISBN 0-415-18436-3. - S. 71-72.

Acosta, Alexander: Our Multi-Disciplinary Victim-Centred Rescue Operation. Developing Sustainable Teamwork to Interdicet, Investigate, and Prosecute Traffickers and to Protect and Rescue Victims, National Conference on Trafficking in Persons. – Tampa Bay/Floriday, July 15 2004.

Alemann, Ulrich von [Hrsg.]: Politikwissenschaftliche Methoden : Grundriss für Studium und Forschung. – Opladen : Westdt. Verl., 1995. - 408 S. : Ill., graph. Darst. - ISBN 3-531-12761-6.

Alemann, Ulrich von; Forndran, Erhard: Methodik der Politikwissenschaft : eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis. – 7. Aufl.. – Stuttgart : Kohlhammer, 2005. 199 S. – (Urban -Taschenbücher; 204).

Amaya -Castro, Juan M.: Migration and the World of Work: Discursive Constructions of the Global in ILO Narratives about Migration. – IMIS -Beiträge. – Osnabrück: IMIS. – (2012)40. – S. 33 -48.

An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action. New York: United Nations, 2008. – 140 S.

Anderson, Bridget; Andrijasevic, Rutvica: Sex, slaves and citizens: the politics of anti -trafficking. - In: Soundings. - London: Lawrence & Wishart. - 40(2008). - S. 135–145.

Appadurai, Arjun: Fear of small numbers: an essay on the geography of anger. - 3. print - Durham [u.a.]: Duke Univ. Press, 2006. - XIII, 153 S. - ISBN: 0-8223-3834-3 - (Public planet books)(A John Hope Franklin Center book).

Aradau, Claudia: Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security. - New York [u.a.]; Palgrave Macmillan; 2008; VII, 225 S.

Aradau, Claudia: The Perverse Politics of Four -Letter Words. Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking. - In: Millennium: Journal of International Studies. - London. - 33(2004)2. - S. 51 -277.

Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft. - 8. Aufl. - München [u.a.]: Piper, 2001. - 1014 S. - ISBN: 3-492-21032-5. - (Serie Piper; 1032).

Arendt, Hannah: Es gibt nur ein einziges Menschenrecht. - In: Menke, Christoph/Raimondi, Francesca (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. - 1. Aufl. - Berlin : Suhrkamp, 2011. - 498 S. . - ISBN: 978-3-518-29588-5. - (Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988). - S. 394 -410.

Arendt, Hannah: Über die Revolution. - Frankfurt a.M.[u.a.]: Büchergilde Gutenberg, 1968. - 426 S. – EST: On revolution <dt.>

Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons. - U.S. Government, 2004.

Assessment of U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year - U.S. Government. -2005(2006).

Baldwin, David A: The concept of security. - In: Review of International Studies. - Cambridge : Cambridge Univ. Press. - 23(1997), 5 -26.

Balibar, Etienne: Bürger -Subjekt. Antwort auf die Frage Jean -Luc Nancys: Wer kommt nach dem Subjekt? - In: Menke, Christoph; Raimondi, Francesca (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. - 1. Aufl. - Berlin : Suhrkamp, 2011. - 498 S. . - ISBN: 978-3-518-29 588-5. - (Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988). - S. 411 -441.

Berman, Jacqueline: (Un)Popular Strangers and Crises (Un)Bounded: Discourses of Sex -Trafficking, the European Political Community and the Panicked State of the Modern State. - In: European Journal of International Relations. - 9(2003)1. - S. 37 -86.

Berman, Jacqueline: The Left, the Right, and the Prostitute: The Making of U.S. Antitrafficking in Persons Policy. - In: Tulane Journal of International and Comparative Law. - 14(2006). - S. 269 -292.

Bethell, Lauran: Speech at the HDMI, US Delegation to the OSCE, Warsaw, October 2006.

Bielefeldt, Heiner: Philosophie der Menschenrechte : Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. - Darmstadt : Primus -Verl., 1998. - VII, 230 S. - ISBN: 3-89678-102-2. - Zugl.: München, Hochsch. für Philos., Habil. -Schr.

Block, Jennifer: Sex Trafficking: why the faith trade is interested in the sex trade. - In: Conscience Magazine. - Washington. - (2004) Summer/Autumn http://www.catholicsforchoice.org/conscience/archives/c2004sum_sextrafficking.asp#, 20.11.2012.

Bush, George W.: Keynote address at first national human trafficking conference. - In: U.S. Department of Justice Civil Rights Division, Anti -Trafficking News Bulletin. - 1(2004)7

Bush, George W.: President Adresses UN General Assembly. - The United Nations: New York, 2003. - http://georgewbush -whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/09/20080923 -5.html

Bush, George W.: Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly, United Nations Headquarters, New York, 21 September, 2004.

Butler, Judith: Körper von Gewicht : die diskursiven Grenzen des Geschlechts. - Berlin: Berlin -Verl., 1995. - 367 S.

Buzan, Barry: Rethinking Security after the Cold War. - In: Cooperation and conflict: journal of the Nordic International Studies Association. - London [u.a.]: Sage Publ. - 32(1997)1. - S. 5 -28.

Buzan, Barry; Waever, Ole; Wilde, Jaap de: Security: a new framework for analysis. - London: Lynne Rienner. - VIII, 239 S. - ISBN 1-555-87784-2.

Chomsky, Noam: Gab es eine Alternative? : Terrorismus und imperiale Mentalität, Universalität und zweierlei Maß. - In: Lettre International. - 94(2011). - S. 7 -9.

Colson, Charles, 2003: The other Terrorists. - In: Townhall Magazine, September 29, 2003, http://townhall.com/columnists/chuckcolson/2003/09/29/the_other_terrorists/page/full/

Comments on Bill to End Demand for Sex Trafficking Act of 2005. - Global Rights [u.a.], 2005. - 14 S.

Council framework decision of 19. July 2202 on combating trafficking in human beings. - In: Official journal of the European Communities / L. - (2002)203. - S. 1 -4.

Crago, Anna -Louise: Unholy Alliance. - In: AlterNet. The mix is the message. Posted on May 20, 2003. - http://www.alternet.org/story/15947/unholy_alliance

Dalrymple, Joyce K.: Human Trafficking: Protecting Human Rights in the Trafficking Victims Protection Act. - In: Boston College Third World Law Journal. - Newton Centre, Mass. : Boston College Law School. -25(2005)2. -S. 451 -473.

Development Policy Forum: Tackling Cross Border Crime. Challenges of Internationale Development Cooperation, summary report of the international policy dialogue, 16 -17 December 2002. -Development Policy Forum. - Berlin : inwent, 2003

Ekberg, Gunilla: Memorandun, Ministry of Industy. -Stockhom, 2004. -5 S.

Empowering people at risk: Human security priorities for the 21th century: Report of the Helsinki Process on Globalization and De-

mocracy. -Working Paper for the Helsinki Process Report of the Track on "Human Security". -29 S. -ISBN 952-99499-4-4.

Erdelmann, Anna (Hrsg.): Challenging Trafficking in Persons: theoretical Debate & Practical Approaches. -Baden -Baden : Nomos, 2005. -184 S. -ISBN 3 8329 1687 3.

Faust, Jörg; Vogt, Thomas: Politikfeldanalyse und Internationale Kooperation. -In: Lauth, Hans -Joachim: Vergleichende Politikwissenschaft : Einführung. -Wiesbaden, 2003.

Finnegan, William: The Countertraffickers. Rescueing the victims of the global sex trade. -In: The New Yorker. -New York, NY: New Yorker Magazine Inc., (2008), 5 May. -S. 44 -59.

Foucault, Michel: Den Regierungen gegenüber : die Rechte des Menschen. -In: Menke, Christoph; Raimondi, Francesca (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. -1. Aufl. -Berlin : Suhrkamp, 2011. -498 S. . -ISBN: 978 3 518 29588 5. -(Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988). -S. 159 -160.

Foucault, Michel: Dispositive der Macht : über Sexualität, Wissen und Wahrheit. -Berlin : Merve -Verl., 1978. -232 S. . -ISBN: 3 -920 986 -96 -2. -(Merve -Titel; 77).

Foucault, Michel: Der Wille zum Wissen, Sexualität und Wahrheit I, 1977.

Frank, Cornelia: NATOisierung polnischer und tschechischer Sicherheitspolitik: Normübernahme aus Sicht des rationalen und konstruktivistischen Institutionalismus. -Baden -Baden : Nomos, 2011. -338 S. -(Aussenpolitik und Internationale Ordnung). -Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2010.

Frauenhandel und Prostitutionstourismus: eine Bestandsaufnahme zu Prostitutionstourismus, Heiratsvermittlung und Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen / Arbeitsgemeinschaft gegen Internationale Sexuelle und Rassistische Ausbeutung. -München : Trickster -Verl., 1990. -381 S.

Friesendorf, Cornelius (Hrsg.): Strategies against human trafficking: the role of the security sector. -Vienna [u.a.] : Reprocenter Vienna, 2009. -514 S. -(Study group information).

Geiger, Martin; Pécoud, Antoine: The Politics of International Migration Management. -In: Geiger, Martin [Hrsg.]: The politics of international migration management -Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2010 -(Migration, minorities and citizenship), S. 1 -20.

Georgi, Fabian: For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and ist Global Migration Management. -In: Geiger, Martin [Hrsg.]: The politics of international migration management. -1. publ. -Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2010 -(Migration, minorities and citizenship). -S. 45 -72.

Georgi, Fabian: Migrationsmanagement in Europa : eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). -Saarbrücken : VDM -Verlag, 2007. -124 S. -ISBN: 978-3-8364-1442-5.

Georgi, Fabian; Schatral, Susanne: Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration (IOM). -In: IMIS -Beiträge. -Osnabrück: IMIS. -(2012)40. -S. 193 -221.

Girard, Francoise: Global Implications of U.S. Domestic and International Policies on Sexuality. -In: International Working Group on Sexuality and Social Policy (IWGSSP), 2004. -Working Papers, No.1. -33 S.

Gonzales, Alberto R.: Prepared Remarks of Attorney General Alberto R. Gonzales at the 2006 National Conference on Human Trafficking. -New Orleans, October 3, 2006.

Gränzer, Sieglinde: Changing discourse: transnational advocacy networks in Tunisia and Morocco. -In: Risse, Thomas; Ropp, Steven C.; Sikking, Kathryn [Hrsg.]: The power of human rights: international norms and domestic change. -8. pr. – Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2008. -S. 109 -133.

Grunow, Dieter (Hrsg.): Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse : ein Studienbuch. -Opladen : Leske und Budrich, 2003. -360 S. : graph. Darst. -(UTB; 8206). -ISBN 3-8252-8206-6.

Guiraudon, Virginie: European Integration and Migration Policy. Vertical Policy -making as Venue Shopping. -In: Journal of Common Market Studies: JCMS. -Oxford: Wiley -Blackwell. -38(2000)2. S. 251 -71.

Hess, Sabine: „We are Facilitating States!“ An Ethnographic Analysis of the ICMPD. -In: Geiger, Martin [Hrsg.]: The politics of international migration management. -Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2010 -(Migration, minorities and citizenship). -S. 96 -118.

Hettne, Björn; Abiri, Elisabeth: The Securitization of Cross -Border Migration. Sweden in the Era of Globalization. -In: Poku, Nana K.; Graham, David T. (Hrsg.): Redefining security: population movements and national security. -Westport, Conn. [u.a.]: Praeger, 1998. -XV, 245 S. -0-275-96097-8. -S. 187 -202.

Horowitz, Michael J.: Testimony on World soccer cup Germany, Hudson Institute, Committee on International Relations, May 4, 2006.

Howe, Christiane: Milliardengeschäft illegal Prostitution : Handel mit Frauen aus Osteuropa. -In: Aus Politik und Zeigeschichte. -Bonn. -B 52 -53(2004).

Hughes, Donna M.: Enslaved in the USA: American Victims need our help. -In: National Review Online, July 30, 2007.

Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. -3. ed. – Bangkok : Global Alliance Against Traffic in Women, 2001.

Human Trafficking : An Overview. -New York : United Nations, 2008.

Human trafficking: better data, strategy, and reporting needed to Enhance U.S. Antitrafficking efforts abroad. -Washington, DC: US Gov.Print.Off. -Report GAO -06-825.-64 S.

Hyland, Kelly E.: The impact of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. -In: Washington, DC: Center for Human Rights and Humanitarian Law. -Washington College of Law. -8(2001)2. -S. 30 -38

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons, South Eastern Europe. Vienna 2009.

International Organisation for Migration (IOM): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking. Geneva 2007.

International Organisation for Migration (IOM): IOM Data Protection Manual. Geneva 2010. http://publications.iom.int/bookstore/free /IOMdataprotection_web.pdf

Joffe, George: The European Union, Democracy and Counter -Terrorism in the Maghreb. -In: Journal of Common Market Studies: JCMS. – Oxford : Wiley -Blackwell. -46(2008)1. -S. 147 -171.

Jordan, Ann D.: The Annotated guide to the complete UN trafficking Protocol, Washington. -International Human Rights Law Group, 2002. -53 S.

Jordan, Ann D: Global Rights: Partners for Justice, Initiative Against Trafficking in Persons. -January 7, 2004.

Kanics, Jyothi: Trafficking in Women. -In: Foreign Policy in Focus. -3(1998)30. -[3] S.

Kartusch, Angelika: Reference guide for anti -trafficking legislative review with particular emphasis on South Eastern Europe. -Warsaw: OSCE/ODHIR, 2001. -112 S.

Kasparek, Bernd; Wagner, Fabian: Local Border Regimes or a Homogeneous External Border? The Case of the European Union's Border Agency Frontex. -In: IMIS -Beiträge. -Osnabrück : IMIS. -(2012)40. -S. 173 -190.

Kaufmann, Franz -Xaver: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem : Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. -Stuttgart : Enke, 1970. -XII, 396 S.

Kratochwil, Friedrich; Ruggie, John G.: International Organization: A State of the art on an art of the state. -In: International organization : IO; a journal of political and economic affairs. -Cambridge, Mass. : Cambridge Univ. Press [u.a.]. -40(1986)4. -S. 753 -775.

Kröger, Theda; Malkoč, Jasna; Uhl, Bärbel H.: National referral mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked persons; a practical handbook. – Warsaw : OSCE [u.a.], 2004. -115 S.

Kulick, Don: Talk delivered at Beijing Plus Ten meetings on the „Swedish model". -2005http://www.globalrights.org/site/DocServer/Don_Kulick_on_the_Swedish_Model.pdf

Kulick, Don: Four Hundred Thousand Swedish Perverts. -Duke Univ. Press, 2005.

La Strada, European Network Against Trafficking in Women. Facts and Practices. -International La Strada Association, 2005.

Laczko, Frank; Gramegna, Marco: Developing Better Indicators of Human Trafficking. -In: The Brown Journal of World Affairs. -Providence, RI : Brown Univ. -10(2003)1. -S. 179 -194.

Lap -Chew, Lin; Wijers, Marjan: Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery -like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution. – Utrecht: STV, 1997.

Lemke, Christiane: Internationale Beziehungen : Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. -2., überarb. Aufl. -München [u.a.] : Oldenbourg, 2008. -X, 228 S. ISBN 978-3-486-58599-5.

Lobasz, Jennifer K.: Beyond Border Security: Feminist Approaches To Human Trafficking. -In: Security Studies. Philadelphia, Pa.: Routledge. -18(2009)2. -S. 319 -344.

Markon, Jerry: Human Trafficking Evokes Outrage, Little Evidence. U.S. Estimates Thousands of Victims, But Efforts to Find them fall short. -In: Washington Post. -Washington, DC: Washington Post Comp., September 23, 2007

Maus, Ingeborg, 2011: Menschenrechte als Ermächtigungsnormen internationaler Politik oder: der zerstörte Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie. -In: Menke, Christoph/Raimondi, Francesca (Hgs.): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. -1. Aufl. -Berlin : Suhrkamp, 2011. -498 S. -ISBN: 978-3-518-29588-5. -(Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988). -S. 333 -348.

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. -In: Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinkie, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung : ein Handbuch. -Reinbek bei Hamburg : Rowohlt -Taschenbuch -Verl., 2003. -768 S. . -ISBN: 3-499-55628-6. -(rororo; 55628 : Rowohlts Enzyklopädie).

McKelvey, Tara: Of Human Bondage: a coalition against human trafficking worked will until a prostitution litmus test was imposed. -The American Prospect : a journal for the liberal imagination. -Cambridge, Mass. : New Prospect. -15(2004)11. -S. 17.

Memorandum for Secretaries of the Military Departments, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Under Secretaries of Defense, Commanders of the Combatant Commands, General Counsel of the Department of Defense, Inspector General Of the Department of Defense, Directors of Defense Agencies. Subject: Combating Trafficking in Persons. -US Secretary of Defence, 2004.

Mendelson, Sarah E.: The Trafficking of Women and Girls to the Balkans and the Role of International Peacekeeping Operations, CSIS, 2004. -80 S.

Menschenrechtsnormen für den Umgang mit den betroffenen des Menschenhandels. -Bangkok : Global Alliance Against Traffic in Women, 1999. -18 S.

Miller, Alice M.: Sexuality, Violence against Women, and Human Rights: Women Make Demands and Ladies Get Protection. -In: Health and Human Rights : an International Journal. -Boston, Mass. : Center for Health and Human Rights. -7(2004)2. -S. 16 -47.

Miller, John R.: Release of the Fifth Annual Trafficking in Persons Report, Washington D.C.: U.S. Department of State. -June 3, 2005. -http://2001 -2009.state.gov/secretary/rm/2005/47193.htm

Miriam, Kathy: Stopping the Traffic in Women : Power, Agency and Abolition in Feminist Debates over Sex -Trafficking. -In: Journal of Social Philosophy. -Malden, Mass. : Wiley. -36(2005)1. -S. 1 -17.

Mohr, Arno (Hrsg.): Grundzüge der Politikwissenschaft. -München [u.a.] : Oldenbourg, 1995. -XVIII, 687 S. : graph. Darst. -ISBN: 3 -486 -21547 -7.

Morehouse, Christal: Anti Human Trafficking Policy Frameworks in the United States of America. -In: Morehouse, Christal: Combating human trafficking: policy gaps and hidden political agendas in the USA and Germany. -Wiesbaden: VS, Verl.für Sozialwiss., 2009. -285 S. : graph. Darst. -ISBN 978-3-531-16682-7. -S. 103 -176.

Nair, Yasmin: How trafficking became sexy. -In: Clamor, the revolution of everday life. -(2004)28.

Nato Policy on Combating Trafficking in Human Beings. -NATO/EAPC/PFP,EAPC(C)D(2004)0029. -9 S.

Nautz, Jürgen; Sauer, Birgit (Hrsg.): Frauenhandel : Diskurse und Praktiken. -Göttingen : V & R unipress, 2008. -187 S.: graph. Darst. -(Transkulturelle Perspektiven; 6).

Nicholson, Jim: Conference at St. Thomas University Law School Entitled „Invisible Chains: Breaking the Ties of Trafficking in Persons.“, Miami Gardens, Florida. November 12, 2004. Speech, as prepared for delivery.

Nordic -Baltic multi -lateral cooperative pilot project to the safe and planned return and re -integration of victims of trafficking in human beings for sexual purposes, 2004.

Paris, Roland: Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? -In: International Security. -Cambridge, Mass. : MIT Press. -26(2001)2. -S. 87 -102.

Pearson, Elaine: Human Rights and Trafficking in Persons: a Handbook. -Bangkok: Global Alliance Against Traffic in Women, 2001. -143 S. -ISBN: 974-7842-08-4.

Piotrowicz, Ryszard: States’ Obligations under Human Rights Law towards Victims of Trafficking in Human Beings : Positive Development in Positive Obligations. -In: International Journal of Refugee Law. -24(2012)2. -181 -201.

Pospisil, Jan: Die Entwicklung von Sicherheit : entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschlands im Grenzbereich zur Si-

cherheitspolitik. -Bielefeld : transcript, 2009. 438 S.; graph. Darst. -(Global Studies).

Pospisil, Jan: Resilience und Fragilität : ein konzeptioneller Wandel im entwicklungspolitischen Verständnis von Sicherheit? -In: Peripherie : Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. -Münster, Westf. : Verl. Westfälisches Dampfboot. -31(2011) 122/123. -S. 236 -252.

Rancière, Jacques: Wer ist das Subjekt der Menschenrechte? -In: Menke, Christoph; Raimondi, Francesca (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. -Berlin : Suhrkamp, 2011. -498 S. . -ISBN: 978-351-8 -29588-5. -(Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988), S. 474 -490.

Reh, Werner: Quellen - und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? -In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden : Grundriss für Studium und Forschung. -Opladen : Westdt. Verl., 1995. -408 S. : Ill., graph. Darst. -S. 201 -259.

Rijken, Conny: A human rights based approach to trafficking in human beings. -In: Security and Human Rights. -Leiden [u.a.]: Nijhoff. -20(2009)3. -S. 212 -222.

Risse, Thomas: Constructivism and international Institutions: Toward conversations across paradigms. -In: Katznelson, Ira; Miller, Helen V. (Hrsg.): Political science: the state of the discipline. -New York [u.a]. : Norton. -XV, 994, 28 S. -ISBN 0-393-05142-0. -S. 597 -623.

Risse, Thomas; Ropp, Steven C.: International Human Rights Norms and. Domestic Change: Conclusions. -In: Risse, Thomas; Sikkink, Kathryn: The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. -In: Risse, Thomas; Ropp, Steven C.; Sikking, Kathryn [Hrsg.]: The power of human rights: international norms and domestic change. -8. pr. -Cambridge [u.a.] : Cambridge Univ. Press, 2008. -S. 234 -278.

Risse, Thomas: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird wie es theoretisch gekocht wurde. -Berlin . Frei Univ., 2003. – [35] S. -http://userpage.fu -berlin.de/~atasp/texte/030209_risse_forschungsstand.pdf

Risse, Thomas; Ropp, Steven C.; Sikking, Kathryn [Hrsg.]: The power of human rights: international norms and domestic change. 8. pr. - Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2008. -(Cambridge studies in international relations; 66). -ISBN 978-0-521-65093-9.

Risse, Thomas; Sikkink, Kathryn: The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. -In: Risse, Thomas; Ropp, Steven C.; Sikking, Kathryn [Hrsg.]: The power of human rights: international norms and domestic change. -8. pr. - Cambridge [u.a.] : Cambridge Univ. Press, 2008. -S. 1 -38.

Rose, Nikolas; Valverde, Mariana: Governed by Law? -In: Social & legal studies: an international journal. – London : Sage. -7(1998)4. -S. 541 -551.

Roth, Venla: Defining Human Trafficking and Identifying Its Victims: a Study on the Impact and Future Challenges of International, European and Finnish legal responses to prostitution -related trafficking in human beings. -Leiden [u.a.] : Nijhoff, 2012. -VIII, 370 S.

Rothman, Adam: Slave Country : American Expansion and the Origins of the Deep South. -Cambridge, Mass.[u.a.] : Harvard Univ. Press, 2005. -XI, 296 S.; Ill., Kt. ISBN 0-674-01674-2

Schaffner, Benjamin: Le clan du destin -irreguläre Bootsmigration von Westafrika auf die Kanaren im Visier von Frontex und Entwicklungspolitik. -In: Peripherie : Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. -Münster : Westfälisches Dampfboot. -31(2011)122/123. -S. 275 -296.

Scheppele, Kim Lane: The global patriot act. -In: The American Prospect : a journal for the liberal imagination. -Cambridge, Mass. : New Prospect. -(2011)Aug. -[4] S.

Scheppele, Kim Lane: The new judicial deference. -In: Boston University Law Review. -92(2012)1. -S. 89.

Scheppele, Kim Lane: We are all post 9/11 now. -In: Fordham law review. -75(2006)2. – S. 607 -629.

Schimmelfennig, Frank: Internationale Politik. -2., aktualisierte Aufl. -Paderborn [u.a.] : Schöningh, 2010. -333 S. . -ISBN: 978-3-8252-3107 -1. -(UTB; 3107 : Politikwissenschaft)(Grundkurs Politikwissenschaft).

Schulte, Regina: Sperrbezirke : Tugendhaftigkeit und Prostitution in der bürgerlichen Welt. -Frankfurt a.M., Syndikat, 1984. -271 S. : Ill.

Schwab -Trapp, Michael: Methodische Aspekte der Diskursanalyse. Probleme der Analyse diskursiver Auseinandersetzungen am Beispiel der deutschen Diskussion über den Kosovokrieg. -In: Keller, Reiner (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. -Wiesbaden : VS, Verl. für Sozialwiss., 2003. -507 S. -ISBN 3-8100-3787-7. -Band 2. Forschungspraxis. -S. 169 -195.

Shah, Svati P.: Producing the spectacle of Kamathipura : the Politics of red light visibility in mumbai. -In: Cultural dynamics: insurent scholarship on culture, politics and power. -London [u.a.] : SAGE Publ. -18(2006)3. -269 -292.

Shah, Svati P.: South Asian border crossings and sex work: Revisiting the question of migration in anti -trafficking interventions. -In: Sexuality Research & Social Policy. -New York, NY : Springer. -5(2008)4. -S.19 -30.

Signals of THB and classification for registration of potential victims. -Bureau of the Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 2004.

Simmons, Beth; Lloyd, Paulette: The Diffusion of Global Law, Transnational Crime and the Case of Human Trafficking. -American Political Science Association, 2011. -47 S.

Smith, Christopher H.: Germany's World Cup Brothels: Women and Children at Grave Risk of Exploitation, Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations, May 4 2006.

Sölkner, Andrea; Uhl, Bärbel H.: Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz versus Migrations-

management? -In: Deile, Volkmar et.al/ Deutsches Institut für Menschrechte: Jahrbuch Menschenrechte 2008 Themenschwerpunkt: Sklaverei heute. Frankfurt a.M. 2007. – S. 77 -88.

South Eastern Europe's Struggle Against Trafficking in Persons. -Stability Pact Task Force on Trafficking in Human Beeings, 2004.

Spindler, Manuela/Schieder, Siegfried: Theorien in der Lehre von den internationalen Beziehungen. -In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. -3., überarb. und aktualisierte Aufl. -Opladen [u.a.] : Budrich, 2010. -595 S. -ISBN: 978-3-8252-2315 -1. -(UTB; 2315). -S. 9 -38.

Spindler, Manuela: Interdependenz. -In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen -3., überarb. und aktualisierte Aufl. -Opladen [u.a.] : Budrich, 2010. -595 S. -ISBN: 978-3-8252-2315-1. -(UTB; 2315). -S. 97 -130.

Spritzer, Dinah A.: Interview with Ambassador John Miller, Director of the U.S. State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. U.S. seeks solution to trafficking. -In: Prague Post, August 12, 2004.

Statement by Amnesty International & Human Rights Watch. Governing Council, International Organization for Migration. -Geneve, 2 -4 December 2004. -[2] S.

Storm, Helena: First report from the Nordic -Baltic task force against trafficking in Human Beings. -Press release, 2004. -[2] S.

Strategy advances President Bush's National Security Directive on Trafficking in Persons. -United States Agency for International Development (USAID). -Press Release, February 2003.

Surtees, Rebecca: Anti -Trafficking data collection and information management in the European Union -a Handbook; The situation in the Czech Republic, Poland, Portugal and the Slovak Republic. -Wien : International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 2009. -164 S.

Surtees, Rebecca: Handbook on Anti -trafficking data collection in South -Eastern Europe: Developing regional criteria. -Wien: Inter-

national Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 2008. -162 S.

Taft, Dorothy D.: Speech at the HDIM, US Delegation to the OSCE, Warsaw, October 2006.

The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels: European Commission. -22.11.2010, COM(2010) 673 final.

The EU Stretegy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012 -2016. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. -European Commission. -COM(2012) 286 final.

Toolkit to Combat Trafficking in Persons. Global Programme against Trafficking in Human Beings. -UNODC. -New York : United Nations, 2008.

Traffic in Women in Postcommunist Countries of Central and Eastern Europe, Czech -Ukrainian conference, Prague 27. -28. November 1997. -La Strada Česká republika. -Praha: Tisk Gemi, 1998.

Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE / OSCE Review Conference. Background paper. -Warsaw, 1999. -74 S.

Trafficking in Persons National Security Presidential Directive, February 25, 2003. -http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/trafpers.html

Trafficking in Persons Report 2009. Letter from Ambassador Luis CdeBaca. -US Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, 2009.

Trafficking in Persons Report. -U.S. Department of State. -June 2007.

Trafficking in Persons Report. -U.S. Department of State. -June 2008.

Twenty -Five Human Rights Documents. -Center for the Study of Human Rights. -New York : Columbia Univ., 1984.

U.S. State Department: The Link between Prostitution and Sex Trafficking. – Bureau of Public Affairs, Washington D.C., November 2004. http://2001 -2009.state.gov/r/pa/ei/rls/38790.htm

U.S. Department of Justice: Report to Congress from Attorney General Alberto R. Gonzales on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2004(2005).

U.S. Department of Justice, Civil Rights Division: Anti -trafficking News Bulletin. -2(2005)1.

U.S. Department of Justice: Attorney General Annual report to Congress and Assessment of the U.S. Government activities to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2007(2008). -68 S.

U.S. Department of State: The TIP Report. Interview of John R. Miller, Director of the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. Trafficking Watch International Rescue Committee. -(2004)5.

U.S. Government Accountability Office: Report to the Chairman, Committee on the Judiciary and the Chairman, Committee on International Relations, House of Reprentatives; Human Trafficking – Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad. July 2006. (GAO – 06 - 825).

Uhl, Bärbel H.: Bewertung der US Regierungsaktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels. -Potsdam : KOK, 2006. -[10] S. -http://www.kok -buero.de/uploads/media/USassessmentUhl.pdf

Uhl, Bärbel H.: Teil der Lösung oder Teil des Problems -Diskurse der internationalen und europäischen Menschenhandelspolitik über den rechtlichen und politischen Umgang mit Prostitution. -In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike (Hrsg.): Das Prostitutionsgesetz : aktuelle Forschungsergebnisse, Umsetzung und Weiterentwicklung. -Opladen [u.a.] : Budrich, 2009. -314 S. -ISBN 978-3-86649-211 -0. -S. 35 -45.

Uhl, Bärbel H.: Lost in implementation? Human rights rhetoric and violation – a critical review of European anti-trafficking policies. In: Security and Human Rights, Helsinki Monitor, Vol.21, Issue 2, 2010 -ISSN: 1874-7337- S. 119-126.

Uhl, Bärbel H.: Zur aktuellen Situation des Menschenhandels in Europa. -In: Mitrović, Emilija[Hrsg.]: Prostitution und Frauenhandel : die Rechte von Sexarbeiterinnen stärken!; Ausbeutung und Gewalt

in Europa bekämpfen! -Hamburg : VSA -Verl. , 2006. -157 S. : Ill., graph. Darst. -ISBN 3-89965-191 -X. -S. 54 -67.

Uhl, Bärbel H.; Vorheyer, Claudia: Täterprofile und Opferbilder, die Logik der internationalen Menschenhandelspolitik. – In: Osteuropa: Mythos Europa, Prostitution, Migration, Frauenhandel. 56. Jhrg./Heft 6/ Juni 2006. S. 21 - 33.

Ulbert, Cornelia: Sozialkonstruktivismus, -In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen -3., überarb. und aktualisierte Aufl.. -Opladen [u.a.] : Budrich, 2010. -595 S. -ISBN: 978-3-8252-2315-1. -(UTB; 2315). -S. 427 -460.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. -New York: United Nations, 2002. -82 S.

Valverde, Mariana: Law's Dream of Common Knowledge. -Princton : Princton Univ. Press, 2003. -X, 247 S.

Van Dijk, Nel: Trafficking in Women in the Postcommunist Countries in Central and Eastern Europe. – In: Traffic in Women in Postcommunist Countries of Central and Estaern Europe, Czech -Ukrainian conference, Prague 27. -28. November 1997. - La Strada Ceska republika. - Praha: Tisk Gemi, 1998 – S.125 -130.

Verloo, Mieke (Hrsg.): Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe. -New York : CEU Press, 2007. -310 S. -(CPS books) -ISBN 978-963-977608 -1.

Verloo, Mieke; Lombardo, Emanuela: Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe. Introducing a Criticial Frame Analysis Approach. -In: Verloo, Mieke (Hrsg.): Multiple meanings of gender equality : a critical frame analysis of gender policies in Europe. -New York : CEU Press, 2007. -S. 21 -49.

Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Public Law 106 -386 -Oct. 28, 2000. -86 S. -Weekly compilitation of presidential documents. -36(2000). -86 S. -Oct. 28, Presidential statement. http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf

Violation of Women's Rights. A cause and consequence of trafficking in women. -La Strada International, 2008. -111 S.

Vismann, Cornelia: Menschenrechte: Instanz des Sprechens -Instrument der Politik. -In: Menke, Christoph; Raimondi, Francesca (Hrsg..): Die Revolution der Menschenrechte : grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen. -1. Aufl. -Berlin : Suhrkamp, 2011. -498 S. . -ISBN: 978-3-518-29588-5. -(Suhrkamp -Taschenbuch Wissenschaft; 1988). -S. 161 -185.

Volpicelli, Stefano: Understanding and Counteracting Trafficking in Persons: the Acts of the Seminar for Women Religious. -Rome :

IOM International Organization for Migration, 2004.

Wendt; Alexander: Social theory of international politics. -Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 1999. -XV, 429 S. -(Cambridge studies in international relations). -ISBN 0-521-46557-5.

Wijers, Marjan: Causes and Effects of Trafficking in Women according to The Hague Declaration. – In: Traffic in Women in Post-communist Countries of Central and Estaern Europe, Czech -Ukrainian conference, Prague 27. -28. November 1997. - La Strada Ceska republika. - Praha: Tisk Gemi, 1998 – S. 131 -139

Wilson, Richard Ashby (Hrsg.): Human Rights in the War on Terror. -Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2005. -XV, 347 S. 0 -521 -61833 -9.

Youngs, Richard: Fusing Security and Development: Just Another Euro -platitude? -In: Journal of European integration. -Abingdon, Oxfordshire : Routledge. -30(2008)3. -S. 419 -437.

Zangl, Bernhard: Regimetheorie. -In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. -3., überarb. und aktualisierte Aufl.. -Opladen [u.a.] : Budrich, 2010. -595 S. . -ISBN: 978-3-8252-2315-1. -(UTB; 2315). -S. 131 -155.

Zangl, Bernhard; Zürn, Michael: Frieden und Krieg : Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation. -1. Aufl.. -Frankfurt am Main : Suhrkamp, 2003. -337 S. . -ISBN: 3-518-12337-8. -(Edition Suhrkamp; 2337) (Neue sozialwissenschaftliche Bibliothek).

Zdunnek, Gabriele: Peripherie -Stichwort: Sicherheit. -In: Peripherie : Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. -Münster: Westfälisches Dampfboot. -31(2011)122/123. -S. 346 -349.

Zürn, Michael: Die Rückkehr der Demokratiefrage : Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft. -In: Blätter für deutsche und internationale Politik. -Berlin : Blätter -Verl. -Ges. -(2011)6. -S. 63 -74.

Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates : Globalisierung und Denationalisierung als Chance. -Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1998. -413 S. . -ISBN: 3-518-41018-0. -(Edition Zweite Moderne).